III 24.123
BCU IASI - EONOMIE

Curs universitar

în lumina Codului administrativ

Dana Apostol Tofan

Drept administrativ

Volumul I • Ediţia 5

Editura C. H. Beck

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBL. CENTR. UNIV.
„M.EMINESCU" IAȘI
ȘTIINȚE ECONOMICE
III 24.123
BCU IASI - EONOMIE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CURS UNIVERSITAR

Drept administrativ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TOFAN (înainte de căsătorie, **APOSTOL**), **DANA**

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti, specializarea Drept economic-administrativ 1985; atestat în specializarea Drept (1991-1992); doctor în drept – Drept administrativ (2000).

Specializări, documentări şi participări la reuniuni internaţionale: seminarul Salzburg, Austria (1990); Institutul Regional de Administraţie din Metz, Franţa (1991-1992); participare la al XIV-lea Congres internaţional de drept comparat cu raportul *„L'administration informelle"*, Atena, Grecia (1994); participare la cursul organizat de Comitetul Helsinki Olandez, *„Protecţia internaţională a drepturilor omului şi sistemele juridice interne"*, Haga, Olanda (1994); profesor invitat la Univ. Paris I Pantheon Sorbona, Franţa (1996); participare la a XI-a ediţie a Zilelor juridice franco-române, cu raportul *„Fonction publique et Convention européenne des droits de l'homme"* (colab.), Strasbourg, Franţa (1999); participare la al XXV-lea Congres internaţional de ştiinţe administrative, cu raportul *„Delegarea legislativă în România. Analiză comparativă în raport cu statele occidentale"* (colab.), Atena, Grecia (2001); vizită de lucru la Univ. din Florida, Dep. de ID, Talahassee, S.U.A. (2003); participare la a XIII-a ediţie a Zilelor juridice franco-române, cu raportul *„Le partenariat public privé"*, Paris, Lille, Franţa (2005); participare la Întrunirea anuală a coord. programului Socrates-Erasmus: Girona, Spania (2002), Brno, Cehia (2004), Rotterdam, Olanda (2005), Copenhaga, Danemarca (2006); profesor invitat la Univ. Paris I Pantheon Sorbona, Franţa (2007); participare la Conferinţa regională privind *„Administrative Law and Administrative Jurisdiction"*, Dubrovnik, Croaţia (2009); vizită de lucru/expert cheie al Grupului de lucru al U.C.R.A.P./M.A.I. pentru elaborarea Proiectului de Cod administrativ, Paris, Franţa (2011) şi Berlin, Germania (2011); profesor invitat la Facultatea de drept a Univ. din Sao Paolo, Brazilia (2011); participare la Colocviul C.E.R.C.C.L.E. al Univ. din Bordeaux, cu raportul *„La régionalisation en Roumanie"*, Bordeaux, Franţa (2014); moderator/Colocviul OLA: *„L'impact de la régionalisation, de l'intercommunalité et de la métropolisation sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe"*, Bratislava, Slovacia (2016); participare la conferinţa „Recontres de la SLC: Dialogue franco-roumain" cu raportul: *Déclarations de patrimoine et d'interet des acteurs publics*, Paris, Franţa (2017); participare la Workshop doctoral, cooperare Departamentul de ştiinţe juridice al Universităţii din Florenţa şi Facultatea de Drept din U.B., Florenţa, Italia (2019).

Activitate: inspector/C.P.J. Ialomiţa (1985-1987); cercetător ştiinţific la I.C.J. „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române (1987 şi în prezent cu 1/2 normă); Facultatea de Drept a Universităţii din Bucureşti: asistent universitar (1992-1995); lector universitar (1995-2001); conferenţiar universitar (2001-2005); profesor universitar (2005 şi în prezent); conducător de doctorat (2007 şi în prezent). Director al SDD din Univ. Bucureşti (U.B.) din 2012. Secretar ştiinţific şi prodecan al Facultăţii de Drept a U.B. (2001-2008); membru al Senatului U.B. (2004-2008, 2011-2015; 2015-2019); avocat în Baroul Bucureşti; profesor asociat la Colegiul juridic franco-român de studii europene (1995-2015); membru al Comisiei de Ştiinţe Juridice şi Administrative a C.N.E.A.A. (2002-2005); secretar general al ISA „Paul Negulescu" (din 1995); redactor A.U.B., seria Drept (2009-2019); secretar de redacţie la revista I.C.J. „Studii de Drept Românesc" (1988-2006); membru în Colegiul de redacţie al revistei „Curierul Judiciar" (din 2002); consultant juridic Phare-armonizarea legislaţiei româneşti în domeniul transporturilor la legislaţia europeană (1995-1998); membru în comisii ale M.J. pentru redactarea unor proiecte de acte normative (1999); consultant juridic pentru Iris Center România (2001 şi 2002); consultant juridic pentru I.P.P. (2004 şi 2005); consultant juridic pentru British Council în programul Y.P.S. (2004); expert în Grupul de lucru pentru elaborarea Codului administrativ al României, pentru M.A.I. (2008-2010); director de grant al Academiei Române (2003); membru în contract de grant C.N.C.S.I.S. al U.B.B. Cluj (2008-2011); tutore în Echipa de proiect, în Programul „Parteneriatul universitar în cercetare – un pas înainte spre o şcoală postdoctorală a viitorului", cofinanţat din F.S.E. prin P.O.S.D.R.U. 2007-2013, beneficiar Univ. din Craiova, parteneri U.B. şi U.L.B.S. (2010-2013); consultant juridic pentru IHS ROMÂNIA, în proiectul U.N.P.D. Moldova – Evaluarea descentralizării proprietăţii (2011-2012); expert cheie în echipa Proiectului *„Un cadru legislativ mai coerent pentru o administraţie publică mai eficientă"*, cod SMIS 2989, finanţat din F.S.E. prin P.O.D.C.A. pentru elaborarea *Proiectului Codului administrativ al României*, beneficiar U.C.R.A.P./M.A.I. (2011); membru în *grupul de lucru* pentru clarificarea cadrului privind controlul calităţii tezelor de doctorat şi etica cercetării ştiinţifice (12.2015-1.2016); expert în proiectul *„Consolidarea cadrului pentru creşterea calităţii serviciilor publice şi pentru sprijinirea dezvoltării la nivel local (SPC) cod – SIPOCA 9"* cofinanţat din FSE prin POCA (11.2016-11.2017); preşedinte Comisia de evaluare a înalţilor funcţionari publici (6.02.2018 şi în prezent); membru al Grupului de lucru pentru elaborarea Codului de procedură administrativă – DGAP al MDRAP (9.08.2018 şi în prezent).

Publicaţii: Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice (1999); Drept administrativ I (2003, 2008, 2014, 2018); Drept administrativ II (2004, 2009, 2015, 2017); Instituţii administrative europene (2006); coautor: Constituţia României, comentariu pe articole (2008, 2019); 107 studii, articole, documentare şi cronici, publicate în reviste de specialitate de prestigiu; 15 recenzii şi note de lectură; numeroase comunicări prezentate la manifestări ştiinţifice interne şi internaţionale.

RMF 8
III 24123

Dana Apostol Tofan

847597

Drept administrativ

Partea introductivă • Administrația publică
Personalul din administrație

Volumul I • Ediția 5

847598

Editura C.H. Beck
București 2020

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 196 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, republicată, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin *reproducere*, conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Drept administrativ. Volumul I. Partea introductivă. Administrația publică. Personalul din administrație
Dana Apostol Tofan

Copyright © 2003, 2008, 2014, 2018, 2020 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck.
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
APOSTOL-TOFAN, DANA
Drept administrativ / Dana Apostol Tofan. - Ed. a 5-a. - București : Editura C.H. Beck, 2020-
2 vol.
ISBN 978-606-18-0993-6
Vol. 1 : Partea introductivă ; Administrația publică ; Personalul din administrație. - 2020. - Conține bibliografie. - ISBN 978-606-18-0994-3

34

Editura C.H. Beck
Str. Calea Plevnei nr. 172 Et. 3, sector 1, București
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Alin Cautiș

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI
ȘTIINȚE ECONOMICE

Cuprins

Cuvânt-înainte ..... **XI**

Abrevieri ..... **XIII**

Partea introductivă **1**

Prelegerea I. Noțiuni fundamentale pentru dreptul administrativ **1**
§1. Considerații introductive 1
§2. Administrație publică-administrație de stat. Autoritate a administrației publice și autoritate publică 5
§3. Noțiunile de instituție publică, instituție de utilitate publică, putere publică, interes public, serviciu public și putere discreționară 7

Prelegerea II. Relația guvernare-administrație publică. Rolul executivului în dreptul public contemporan **12**
§1. Conceptul de administrație publică 12
§2. Rolul executivului în dreptul public contemporan 15
§3. Relația executiv-administrație publică 21

Prelegerea III. Noțiunile de autoritate publică și administrație publică potrivit Constituției. Sfera administrației publice **24**
§1. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României 24
§2. Noțiunea de administrație publică potrivit Constituției României 25
§3. Sfera administrației publice potrivit articolului 52 din Constituția României 27
§4. Definiția și trăsăturile administrației publice 31

Prelegerea IV. Obiectul, definiția și trăsăturile dreptului administrativ **34**
§1. Obiectul dreptului administrativ 34
§2. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ 37

Prelegerea V. Izvoarele dreptului administrativ **43**
§1. Definiția și clasificarea izvoarelor dreptului 43
§2. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ 44
§3. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ 50

Prelegerea VI. Normele și raporturile de drept administrativ **55**
§1. Definiția și structura normelor de drept administrativ 55
§2. Clasificarea normelor de drept administrativ 59
§3. Raporturile de drept administrativ 60

BCU ALBA IULIA UNIVERSITY LIBRARY

Prelegerea VII. Codificarea dreptului administrativ și a procedurii administrative 65
§1. Actualitatea ideii de codificare a procedurii administrative. Adoptarea Codului administrativ 65
§2. Evoluția doctrinei interbelice în materie 67
§3. Evoluția doctrinei postbelice în materie 68
§4. Doctrina actuală în materie 70
§5. Utilitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă 71
§6. Conținutul Codului de procedură administrativă 72

Prelegerea VIII. Sinteză a evoluției doctrinei administrative românești. Loc și rol în mișcarea de idei contemporană 75
§1. Evoluția doctrinei administrative românești în perioada interbelică 75
§2. Evoluția doctrinei administrative românești în perioada postbelică 80
§3. Evoluția doctrinei administrative românești în perioada postdecembristă 81

Repere bibliografice (Partea introductivă) 83

Administrația publică 100

Prelegerea IX. Teoria generală a organizării administrației publice 100
§1. Noțiuni specifice 100
§2. Sarcinile, competența și capacitatea autorităților administrației publice 105

Prelegerea X. Președintele României. Rolul, alegerea și durata mandatului 109
§1. Aprecieri generale privind șeful statului 109
§2. Rolul Președintelui României și implicațiile privind calificarea regimului constituțional actual 111
§3. Alegerea Președintelui României 115
§4. Clasificarea atribuțiilor Președintelui României 119

Prelegerea XI. Președintele României. Atribuțiile sale în raporturile cu autoritatea legiuitoare 121
§1. Aprecieri generale 121
§2. Adresarea de mesaje Parlamentului 121
§3. Convocarea și dizolvarea Parlamentului 123
§4. Promulgarea legii 126
§5. Atribuțiile Președintelui în situații excepționale 128
§6. Referendumul 131

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prelegerea XII. Președintele României. Atribuțiile sale în cadrul puterii executive și în raporturile cu justiția și Curtea Constituțională 134
§1. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu alte autorități ale administrației publice 134
§2. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe 137
§3. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu justiția și alte autorități jurisdicționale 139

Prelegerea XIII. Președintele României. Acte și răspundere 145
§1. Actele Președintelui României 145
§2. Răspunderea Președintelui României 150

Prelegerea XIV. Guvernul României. Evoluția instituției, rol și structură 157
§1. Evoluția instituției. Noțiune. Aspecte terminologice 157
§2. Rolul Guvernului 160
§3. Structura Guvernului 163

Prelegerea XV. Guvernul României. Regimul învestiturii, durata mandatului și statutul membrilor 167
§1. Regimul învestiturii Guvernului 167
§2. Durata mandatului Guvernului 172
§3. Statutul membrilor Guvernului 174
§4. Încetarea funcției de membru al Guvernului 178

Prelegerea XVI. Guvernul României. Prim-ministrul. Organizare și funcționare 180
§1. Prim-ministrul 180
§2. Organizarea și funcționarea Guvernului 188

Prelegerea XVII. Actele Guvernului. Delegarea legislativă 191
§1. Noțiunea de act al Guvernului. Categorii de acte 191
§2. Hotărârile Guvernului. Aspecte generale 192
§3. Ordonanțele Guvernului. Aspecte generale 193
§4. Contrasemnarea, publicarea și intrarea în vigoare a actelor Guvernului 194
§5. Delegarea legislativă. Clarificări terminologice. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului 195
§6. Regimul juridic aplicabil ordonanțelor simple ale Guvernului 196
§7. Regimul juridic aplicabil ordonanțelor de urgență ale Guvernului 197
§8. Efectele juridice ale ordonanțelor Guvernului 202

Prelegerea XVIII. Controlul parlamentar și răspunderea Guvernului și a membrilor săi 204
§1. Informarea Parlamentului 204
§2. Întrebări, interpelări și moțiuni simple 206
§3. Moțiunea de cenzură 207

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§4. Angajarea răspunderii Guvernului 209
§5. Răspunderea penală a membrilor Guvernului 215

Prelegerea XIX. Administrația centrală de specialitate 218
§1. Evoluția legislației în materie. Aspecte de drept comparat 218
§2. Fundamente constituționale și legale actuale 220
§3. Ministerele și miniștrii 222
§4. Autorități administrative autonome centrale 227
§5. Actele autorităților administrației publice centrale 228

Prelegerea XX. Administrația publică locală. Evoluția legislației în domeniu. Principiile organizării 230
§1. Evoluția legislației în domeniu. Aspecte de drept comparat 230
§2. Principii contemporane de organizare a administrației publice locale 232
§3. Principiile organizării administrației publice locale românești. Organizarea administrativ-teritorială a României 235

Prelegerea XXI. Constituirea, competența și funcționarea consiliului local 243
§1. Evoluția instituțională în materie 243
§2. Constituirea consiliului local. Incompatibilitățile funcției de consilier local 244
§3. Mandatul și organizarea consiliului local 250
§4. Competența consiliului local 251
§5. Funcționarea consiliului local 253

Prelegerea XXII. Actele și răspunderea consiliului local. Administrația publică a municipiului București 256
§1. Actele consiliului local 256
§2. Răspunderea consilierilor și a consiliului local 259
§3. Administrația publică a municipiului București 264

Prelegerea XXIII. Primarul și viceprimarul, administratorul public, secretarul unității administrativ-teritoriale 266
§1. Primarul 266
§2. Viceprimarul 273
§3. Administratorul public 274
§4. Secretarul general al unității administrativ-teritoriale 275

Prelegerea XXIV. Consiliul județean, președintele consiliului județean și prefectul 278
§1. Consiliul județean 278
§2. Președintele consiliului județean 281
§3. Prefectul 284

Repere bibliografice (Administrația publică) 290

BCU "CAROL I" - UNIVERSITY LIBRARY

Personalul din administrație **317**

Prelegerea XXV. Evoluția legislației și a doctrinei privitoare la funcția publică. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice **317**
§1. Noțiuni specifice. Evoluția legislației în domeniu. Aspecte de drept comparat 317
§2. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice 319

Prelegerea XXVI. Definirea, selecția și cariera funcționarilor publici **328**
§1. Definirea funcționarilor publici 328
§2. Selecția funcționarilor publici. Aspecte de drept comparat 330
§3. Numirea funcționarilor publici 332
§4. Clasificarea funcțiilor publice. Categorii de funcționari publici 333
§5. Cariera funcționarilor publici 334
§6. Avansarea funcționarilor publici 336
§7. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici 338

Prelegerea XXVII. Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici **340**
§1. Deontologia funcției publice. Elemente de drept comparat 340
§2. Drepturile funcționarilor publici 342
§3. Îndatoririle funcționarilor publici 347

Prelegerea XXVIII. Răspunderea funcționarilor publici. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu **350**
§1. Regimul general al răspunderii cu privire specială asupra răspunderii funcționarilor publici 350
§2. Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici 352
§3. Răspunderea contravențională a funcționarilor publici 356
§4. Răspunderea civilă a funcționarilor publici 357
§5. Răspunderea penală a funcționarilor publici 358
§6. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu 359

Repere bibliografice (Personalul din administrație) **362**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Acu
B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI
ȘTIINȚE ECONOMICE
4-01-2021

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuvânt-înainte

Noua ediție a primului nostru volum marchează o premieră sub mai multe aspecte. În raport cu ediția anterioară am restructurat reperele bibliografice, pe care le-am grupat la sfârșitul celor trei instituții fundamentale abordate pe parcursul celor 28 de prelegeri, câte săptămâni numără un an universitar: *partea introductivă*, *administrația publică* și *personalul din administrație*.

În plus, conținutul ediției anterioare a fost supus unui proces de sinteză, fiind înlăturate o serie de informații considerate mai puțin relevante, iar la unele titluri și subtitluri, nu multe, am intervenit cu adaptări necesare.

Motivul determinant care a impus actualizarea manualului, după doar 2 ani de la publicarea ediției anterioare, l-a constituit însă, un eveniment legislativ remarcabil pentru știința dreptului administrativ, adoptarea *Codului administrativ*, este adevărat, pe calea delegării legislative, după ce proiectul adoptat de Parlament fusese declarat neconstituțional în ansamblul său, prin Decizia Curții Constituționale nr. 681/2018. Sesizarea jurisdicției constituționale de către Avocatul Poporului în vara anului trecut cu privire la O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ a pus sub semnul incertitudinii însăși existența acestuia. La 12 februarie 2020, Curtea Constituțională cu majoritate de voturi, a respins, ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate.

Ne exprimăm convingerea că, indiferent de modificările și completările pe care Parlamentul le va aduce Codului administrativ, chiar dacă unele prevederi ale sale vor fi înlăturate ulterior de Curtea Constituțională, această „*veritabilă biblie a puterii executive*", „*lege a legilor*", „*act normativ cu cea mai profundă semnificație după Legea fundamentală*" cum l-am calificat în analize publicate anterior, va rezista trecerii timpului.

Ca și cum modificările de natură legislativă aduse manualului, prin introducerea noilor dispoziții ale Codului administrativ nu ar fi fost de ajuns, o schimbare de esență ne-a tulburat firescul existenței, prin instituirea *stării de urgență* în România, prima oară, în temeiul actualei Constituții. Aproape toate statele lumii au recurs la diverse forme de restrângere a unor drepturi și libertăți fundamentale, prin instituirea unor măsuri excepționale, datorate unei pandemii cu un virus periculos, ce a atras promovarea aproape obsesivă a conceptului de „distanțare socială".

Din nou, dreptul public în general, dreptul administrativ în special, ne domină existența. Două decrete ale Președintelui prin care s-a instituit și ulterior s-a prelungit starea de urgență, Ordonanțele militare emise în temeiul O.U.G. nr. 1/1999 privind starea de asediu și de urgență, pentru prima dată aplicată în România tulbură sistemul de drept românesc, atrag consecințe juridice din cele mai diverse, impietează major evoluția firească a societății românești.

Față de interdicțiile impuse treptat, din care la momentul predării lucrării spre publicare nu se știe cu claritate cum se va ieși, desigur, treptat, problemele legate de guvernare au trecut în planul secund.

Totuși nu putem să ignorăm în acest cuvânt-înainte, că, deși în urmă cu doi ani, când aminteam ineditul situației înlăturării propriului Guvern, chiar de majoritatea parlamentară, și nu doar o dată, ci de două ori, recent, în pragul instituirii stării de urgență, am asistat la alte două situații incredibile prin nefirescul lor în raport cu litera și spiritul Constituției.

O primă situație a reprezentat-o desemnarea unui candidat la funcția de premier, cu scopul declarat al celor doi reprezentanți ai executivului, de a nu fi învestit, pentru a se ajunge la alegeri anticipate. Nu prezintă importanță în această ecuație că cel desemnat era una și aceeași persoană cu cel înlăturat din aceeași funcție, urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură, pentru prima dată în istoria postdecembristă, ca urmare a angajării răspunderii pe un proiect de lege.

Cea de-a doua situație și mai spectaculoasă prin „originalitatea" ei a reprezentat-o depunerea mandatului de cel de-al doilea desemnat de către Președinte, înainte cu 10 minute de votul de învestitură în Parlament, ce se contura tot mai convingător în favoarea acordării încrederii. Cu alte cuvinte, cel desemnat – fostul și actualul ministru de finanțe – „s-a speriat" că poate cu adevărat să ajungă premier.

Democrația originală românească ce ne însoțește existența de mai bine de trei decenii continuă să ne ofere momente de neimaginat la nivelul guvernării țării, motiv pentru care considerăm utilă, reluarea unor idei publicate în urmă cu mai bine de un deceniu.

Problemele fundamentale, reale, actuale ale României contemporane nu își au originea în „limitele Constituției". Dimpotrivă, actuala Constituție a României are meritul incontestabil de a nu fi permis nici unui actor politic, fie Președinte, fie Guvern, fie Parlament să domine viața politică, să-și poată înlătura „adversarul", să dobândească o putere excesivă, să ajungă la abuz de putere.

Susțineam la finalul cuvântului-înainte al ediției din anul 2014: „Nu este rolul Legii fundamentale de a încorseta comportamentul oamenilor politici – și nici nu ar avea cum să o facă – ci este strict necesar ca cei ce dețin vremelnic puterea să se ridice la demnitatea funcțiilor publice pe care le îndeplinesc, ceea ce nu se întâmplă din păcate în vremurile pe care le trăim".

La 6 ani distanță, sub semnul unei existențe apăsătoare prin restricțiile impuse de starea de urgență, trebuie să sperăm, să credem într-un viitor mai bun, în care tinerii dornici să pătrundă semnificația corectă a dreptului public, îl vor aplica cu luciditate și bună-credință.

Autoarea

La elaborarea prezentei ediții s-a folosit material documentar publicat până la data de 15 mai 2020.

Abrevieri

A.U.B. Drept	- Analele Universității București, Seria Drept
alin.	- alineat(ul)
art.	- articol(ul)
C.J.U.E.	- Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Constituția	- Constituția României, republicată
C.adm.	- Codul administrativ
C.pen.	- Legea nr. 286/2009 privind Codul penal
C.proc.pen.	- Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală
D.C.C.	- Decizia Curții Constituționale
Dreptul	- revista „Dreptul"
ed.	- ediția
Ed.	- editura
lit.	- litera
loc. cit.	- loc citat
M.Of.	- Monitorul Oficial al României, Partea I
n.a.	- nota autorului
n.n.	- nota noastră
O.G.	- ordonanța Guvernului
O.U.G.	- ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	- opera citată
p.	- pagina
pct.	- punct
s.n.	- sublinierea noastră
urm.	- următoarele
vol.	- volum(ul)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea introductivă

Prelegerea I
Noțiuni fundamentale pentru dreptul administrativ

§1. Considerații introductive

Încă de la apariția și studierea **Dreptului administrativ**, cu multă vreme în urmă, modalitățile de abordare a acestei discipline nu au fost identice, deși, în esență, specialiștii în domeniu s-au ocupat, de regulă, cu analiza acelorași *instituții fundamentale*.

Prezentarea fiecărei instituții se va face în această lucrare, atunci când va fi posibil, din triplă perspectivă: *legislativă*, *jurisprudențială* și, mai ales, *doctrinară*.

Prin **legislație** avem în vedere dispozițiile constituționale, legale și regulamentare în materie, strict necesare în dreptul administrativ pentru o corectă înțelegere a instituțiilor sale fundamentale, prezentate de o manieră succintă, în evoluția lor, atunci când o asemenea evocare se dovedește utilă. Reținem în acest context, distincția uzuală în administrație, între *legislația primară* (legi și ordonanțe ale Guvernului), *legislația secundară* (hotărâri ale Guvernului) și *legislația terțiară* (ordine ale miniștrilor etc.).

Prin **jurisprudență** înțelegem soluțiile date de instanțele judecătorești unor cauze determinate, uneori evocate și analizate de doctrină, soluții care trebuie să se bazeze în dreptul românesc *pe litera și spiritul legii*. Dreptul administrativ este interesat cu precădere de analiza jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ.

Prin **doctrină** înțelegem tot ceea se publică într-o ramură de drept sau alta, întreaga operă a teoreticienilor și într-o tot mai mare măsură a practicienilor dreptului, sub forma unor *tratate*, *monografii*, *manuale*, *note de curs*, *studii*, *articole*, *cronici*, *practică judiciară rezumată și comentată* etc. De altfel, dezvoltarea recentă a societății românești ne arată că practica s-a impus treptat ca cel mai important izvor al cunoașterii unei ramuri a dreptului, influențând de o manieră evidentă, evoluția doctrinei.

În viziunea *teoriei generale a dreptului*, **doctrina** cuprinde analizele, investigațiile, interpretările pe care oamenii de specialitate le dau fenomenului juridic (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 160).

În egală măsură, analiza unei instituții presupune o cercetare sub dublu aspect: **istoric** și **de drept comparat**.

Sub aspect istoric, în mod tradițional sunt avute în vedere, de regulă, trei mari perioade: *perioada interbelică* sau *clasică* (în principal, perioada dintre cele două războaie mondiale, incluzând și lucrări apărute spre sfârșitul secolului al XIX-lea, începutul

secolului XX și chiar în anii celui de-al Doilea Război Mondial), *perioada postbelică* sau *socialistă* (anii 1948-1989) și *perioada postdecembristă* sau *actuală* (începând cu anul 1990 și în prezent). Corelativ, ne referim la trei perioade ale doctrinei: *interbelică*, *postbelică* și *postdecembristă* sau postcomunistă.

Sfârșitul anului 1989, care a declanșat o schimbare fundamentală de regim politic în România, a marcat și începutul unei noi etape în evoluția doctrinei juridice românești, pe de-o parte, prin reîntoarcerea la vechile tradiții ale *doctrinei interbelice românești*, iar, pe de altă parte, prin cercetarea vastei *experiențe occidentale*, îndeosebi a *celei franceze*.

În multe din lucrările de drept administrativ apărute în România după anul 1990, alături de autorii români sunt citați cu precădere, autori francezi. Explicația unei asemenea constatări poate presupune o întreagă disertație, dar poate fi și rezumată la câteva idei esențiale.

În primul rând, o asemenea situație se datorează faptului că după anul 1990 dreptul românesc s-a reîntors la matca sa firească, revenind spontan la marea familie a *dreptului romano-germanic*, noțiunile, conceptele utilizate, modalitatea de abordare a unei instituții sau a alteia asemănându-se în linii generale, îndeosebi cu dreptul francez, cu dreptul continental, potrivit unei formulări specifice doctrinei europene.

În al doilea rând, în lumea și epoca în care trăim se extinde tot mai mult fenomenul globalizării, mondializării, iar România, *țară europeană*, și-a propus și a realizat, cu dificultăți specifice, integrarea în structurile Europei occidentale, aspect ce a presupus și o aliniere a sistemului legislativ la legislația Uniunii Europene, dar, implicit, și la modalitatea de abordare a ramurilor dreptului.

„Lumea de azi", se arată din această perspectivă, în cel mai substanțial **Tratat de drept administrativ** elaborat după 1990, *„ca și cea a secolelor următoare, este una a integrărilor, a organismelor regionale, continentale sau internaționale"* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 10).

Nu mai puțin adevărat este că sistemul de drept românesc al începutului de secol și de mileniu a suportat într-o oarecare măsură și influențe ale *sistemului anglo-saxon* dacă ar fi să amintim în acest context, legislația privind *transparența decizională în administrația publică* sau cea privind *medierea*. Sunt acte normative care pun accentul pe apropierea procesului decizional de cei cărora acesta li se adresează, respectiv pe *negocierea*, înțelegerea dintre părțile aflate în conflict, astfel încât judecata propriu-zisă să fie evitată și instanțele descongestionate. Din păcate, viața a demonstrat că instituția *medierii* este într-o foarte mică măsură compatibilă cu spiritul poporului român.

În esență, indiferent de sistemul de drept căruia un stat sau altul al Uniunii Europene îi este „tributar", tendința de evoluție trebuie să fie aceeași, *accentuarea democrației, binele comun*.

În ultimele decenii se publică, tot mai mult, lucrări de drept comparat, în care se analizează, fie o singură instituție a dreptului administrativ, ca, de exemplu, *funcția publică în Europa* sau *controlul administrativ în spațiul european*, fie *administrația publică în ansamblul ei, în țările Uniunii Europene*, fie chiar *dreptul administrativ*

european, tematică ce presupune deja o abordare a administrației și a legislației specifice din perspectiva instituțiilor Uniunii Europene.

Obiectivul principal al dreptului administrativ românesc rămâne parcurgerea procesului de integrare deplină, în sfera *dreptului administrativ european*, la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, fiind identificat un *Spațiu administrativ european* (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 30).

Într-un tratat consacrat *dreptului administrativ european*, aflat deja la a doua ediție, sunt evocate patru aspecte ce caracterizează penultimul deceniu: consecințele intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona; noul statut, de plină normativitate, al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; legăturile din ce în ce mai strânse ale dreptului Uniunii Europene cu dreptul Convenției Europene a Drepturilor Omului și, dintr-o perspectivă mai largă, cu cel al Consiliului Europei, precum și tendința organismelor Uniunii Europene ca, pornind de la evoluția jurisprudențială, să se angajeze într-un proces de *codificare a procedurilor administrative*. De altfel, raporturile între sistemele de drept administrativ naționale și dreptul Uniunii Europene se află într-o permanentă dinamică (coordonat de *J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère*, op. cit., 2014, p. 13 și urm.).

O prezentare din dublă perspectivă a materiei, *istorică* și *de drept comparat*, are meritul de a permite o înțelegere cât mai corectă a evoluției instituției analizate, prin raportare la tradiția românească, pe de-o parte, și la situația existentă în țările occidentale, pe de altă parte. Dispunând de asemenea informații, cel interesat de studiul unei instituții va putea singur să aprecieze *locul*, *rolul* și *importanța* acesteia în sistemul constituțional și legislativ românesc actual, măsura în care ea corespunde exigențelor și, de ce nu, sensul în care ar trebui să evolueze.

De altfel, este vorba chiar de sensul în care, la rândul ei, doctrina interbelică a înțeles să se ocupe de marile instituții ale dreptului administrativ, subliniat cu un farmec aparte de un reputat autor clasic român:

„Omul de știință, studiind o instituțiune, dorește să știe pentru ce instituțiunea s-a dezvoltat astfel cum o constată; voește adică să cunoască cauzele care au determinat formarea instituțiunei și evoluția ei în timp; voește apoi să știe dacă în alte țări există această instituțiune, cu ce caractere și pentru ce acolo instituțiunea a avut o altă evoluțiune" (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 20).

Chiar dacă s-au scurs aproape nouă decenii de la exprimarea acestei poziții – iar lumea de azi se caracterizează printr-o evoluție tehnologică fără precedent, în care interesul pentru studiul clasic pare să se fi diminuat – viața ne arată că ignorarea trecutului conduce la repetarea aceleiași greșeli. Dimpotrivă, cunoașterea temeinică a originii unei instituții, a evoluției ei permite evitarea problemelor din trecut și opțiunea pentru o dezvoltare democratică a acesteia, în consens cu voința majoritară a populației.

Orice analiză a *dreptului administrativ* se bazează, de regulă, pe calificarea acestuia ca fiind o ramură a *Dreptului public*.

Legat de această calificare se impune a fi făcută *distincția dintre dreptul public și cel privat*, realizată încă din vremea jurisconsulților romani (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. I, 2016, p. 5).

Astfel, deși în timp s-au formulat diverse criterii pentru delimitarea acestora, celebră rămâne clasificarea făcută de Ulpian, potrivit căreia *dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar cel privat la interesele particularilor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 93).

Cu alte cuvinte, toate regulile după care funcționează viața colectivă, pentru garantarea intereselor colective, constituie *Dreptul public* și toate regulile după care se urmează viața individuală constituie *Dreptul privat* (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 12).

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state. Aceste norme sunt grupate în funcție de obiectul de reglementare în ramuri ale dreptului public, cum ar fi: *dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar* etc.

Dreptul privat determină raporturile dintre particulari, fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori numai dintre persoane juridice, dar nu ca purtătoare ale puterii publice, ci în nume personal, fiind vorba despre *dreptul civil, dreptul familiei și regimurile matrimoniale, dreptul securității sociale* etc.

Precizările cu privire la delimitarea de mai sus impun o remarcă esențială a doctrinei contemporane, bazată pe convingerea că *distincția dintre dreptul public și dreptul privat nu trebuie absolutizată.* Adeseori, din rațiuni puternice se produc „imixtiuni" ale dreptului privat în viața publică și invers (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. I, 2016, p. 5).

Astfel, această calificare tradițională nu mai poate fi atât de riguroasă la ora actuală, în condițiile în care apar și se dezvoltă noi ramuri ale dreptului, ce capătă o amploare tot mai mare, necunoscute însă în urmă cu decenii, dificil de încadrat într-una sau alta din cele două categorii fundamentale: *drept public* sau *drept privat.*

Pe aceeași linie de idei, doctrina mai subliniază că realitatea socială nu poate fi împărțită în spații net delimitate care să-și revendice o apartenență clară, fie la sfera publică, fie la cea privată. În consecință, dreptul reglementează raporturi sociale în care publicul se împletește inevitabil cu privatul. Asistăm astăzi la proliferarea fără precedent a unor forme juridice noi extrem de variate care încurcă clasica diviziune public-privat (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 29).

Dreptul se grupează deci pe ramuri, în funcție de *obiectul specific de reglementare*, iar identificarea acestuia reprezintă o sarcină a științei dreptului, în general, a științelor juridice de ramură, în particular, ce presupune fundamentarea *noțiunii centrale a fiecărei ramuri a științei dreptului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 3).

§2. Administrație publică-administrație de stat. Autoritate a administrației publice și autoritate publică

În studiul **Dreptului administrativ**, ramură a dreptului public, noțiunea de **administrație publică** ocupă poziția centrală.

Sub aspect etimologic, cuvântul **administrație** provine din limba latină, fiind compus din prepoziția **ad**, însemnând *la, către* și **minister**, însemnând *servitor, supus*.

Prin urmare, la origini, prin această noțiune s-a avut în vedere o *activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva*.

Noțiunea de **administrație publică** reprezentând noțiunea fundamentală pentru *dreptul administrativ*, prezentarea principalelor concepte cu care această disciplină operează va începe firesc cu analiza acesteia.

Dacă în *doctrina, legislația și jurisprudența interbelică* din țara noastră a fost utilizată, în principal, noțiunea de **administrație publică**, la care s-a revenit și după 1990, în toată *perioada postbelică* a fost folosită exclusiv noțiunea de **administrație de stat,** consacrată prin Constituțiile socialiste și legislația epocii.

Față de această situație, imediat după 1990 s-a pus problema dacă este sau nu vorba de noțiuni diferite, cu alte cuvinte, dacă sintagma **administrație de stat** este diferită, ca înțeles, de sintagma **administrație publică** sau, dimpotrivă, se identifică cu aceasta din urmă.

Din analiza regimurilor constituționale românești, caracteristice fiecărei epoci, rezultă că, spre sfârșitul secolului al XIX-lea și prima parte a secolului XX prin noțiunea de *administrație publică* se avea în vedere, de regulă, atât activitatea *administrației centrale*, cât și a *administrației locale*, aceasta din urmă fiind caracterizată prin *autonomie locală*, rezultat al *descentralizării administrative*, principii de bază ale organizării administrației publice locale.

Noțiunea de **administrație publică** acoperea astfel, atât activitatea *administrației statale,* cât și activitatea *administrației locale*, **sfera administrației publice fiind mai largă decât a administrației de stat**, incluzând și administrația publică locală.

Dimpotrivă, ulterior, în timpul *regimului socialist*, noțiunea de *administrație de stat* avea în vedere activitatea *organelor centrale și locale ale administrației de stat*, între care exista o strictă subordonare, o caracteristică esențială a sistemului politic existent. Fără a fi utilizată ca atare, *noțiunea de administrație publică se identifica cu noțiunea de administrație de stat*, în absența unei administrații specifice unor autorități locale autonome, distinctă de administrația de stat sau centrală.

După anul 1990 s-a revenit la aceleași principii ale organizării și funcționării administrației publice caracteristice *României interbelice*, anterioare regimului socialist, ținându-se cont însă de orientarea Europei occidentale care ne-a influențat legislația, jurisprudența și doctrina.

Prin urmare, **între administrația publică și administrația de stat există un raport de la întreg la parte, administrația de stat reprezentând o parte a administrației publice, alături de administrația locală.**

Astfel, la nivelul comunităților locale, autoritățile autonome alese pot lua decizii administrative, având un interes exclusiv local. Spre exemplu, construirea unei școli într-o comună reprezintă o problemă de interes pentru colectivitatea locală a comunei respective, însemnând administrație publică și nu administrație de stat. Nu mai puțin adevărat este că în unitățile administrativ-teritoriale se realizează și acțiuni specifice administrației de stat ca, de exemplu, exercitarea atribuțiilor de autoritate tutelară ce prezintă caracter statal, fiind vorba de o activitate ce se regăsește la nivelul fiecărei localități (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 83).

În prezent, la trei decenii de la declanșarea procesului de regândire din temelii a dreptului administrativ, se poate susține cu deplin temei că noțiunea de *administrație publică* s-a încetățenit în *legislație*, *doctrină* și *jurisprudență*. O nouă problemă – ce ar trebui tranșată într-o viitoare lege de revizuire a Constituției – se referă la distincția dintre *administrația publică statală* situată la *nivel central* și *administrația publică statală* situată la *nivel teritorial intermediar*. Astfel, cea din urmă răspunde principiului *deconcentrării administrative* și se concretizează prin două tipuri de autorități administrative, *prefectul* și, respectiv, *serviciile publice deconcentrate ale ministerelor* și ale altor *organe ale administrației publice centrale*. Distinct, identificăm, așa cum procedează de altfel și legiuitorul constituant, *administrația publică locală*. Sunt chestiuni asupra cărora vom reveni în detaliu, în contextul cercetării *autorităților administrației publice*.

Analiza noțiunii de **administrație publică** presupune și lămurirea celor două sensuri ale sale. Pe de-o parte, identificăm un **sens funcțional, material**, atunci când folosim noțiunea de administrație publică cu înțelesul de **activitate** realizată de anumite autorități administrative și nu numai, în măsura în care admitem că și alte autorități publice în afara celor administrative pot desfășura o asemenea activitate. Pe de altă parte, identificăm un **sens organic**, atunci când folosim aceeași noțiune pentru a identifica respectivele autorități administrative, deci când ne referim la organele care realizează această activitate.

Sub aspect *funcțional*, **administrația publică** reprezintă *activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor*, urmărindu-se satisfacerea *interesului public* prin asigurarea bunei funcționări a *serviciilor publice* și prin executarea unor prestații către particulari.

Sub aspect *organizatoric*, **administrația publică** constă într-un *ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*.

Evocarea celor două sensuri ale noțiunii de administrație publică ridică în mod inevitabil problema organismelor care o înfăptuiesc, denumite generic **structuri administrative**. Constituția, legislația și doctrina utilizează când noțiunea de **autoritate a administrației publice**, când cea de **organ al administrației publice**, uneori chiar cea de **instituție** pur și simplu, cu referire la autorități publice centrale. Față de această varietate terminologică s-a pus problema dacă este vorba despre noțiuni identice sau, dimpotrivă, diferite.

Din analiza reglementărilor constituționale și legislative românești observăm că, spre deosebire de Constituțiile socialiste (1948, 1952 și 1965) și legislația adoptată în baza acestora, unde se întâlnește exclusiv *noțiunea de organ al administrației de stat*, Constituția României din 1991 utilizează cu predilecție *noțiunea de autoritate a administrației publice* și, în subsidiar, noțiunea de *organ al administrației publice*.

Din cercetarea mai aprofundată a dispozițiilor constituționale și legale în materie nu rezultă însă vreo distincție care s-ar putea face între cele două noțiuni, fiind vorba despre *una și aceeași categorie juridică*, ce *desemnează structurile care înfăptuiesc administrația* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 60; *T. Drăganu*, op. cit., vol. I, 1998, p. 7; *E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 70).

O asemenea distincție nu ar avea relevanță practică, sensul sintagmei **autoritate publică** fiind acela de organ public, adică un *colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local* deci, *o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public.*

Deoarece vom reveni ulterior asupra celor două concepte, ne rezumăm în acest context la a sublinia că, între cele două noțiuni există un raport de la parte la întreg, categoria *autorităților administrației publice* intrând în sfera mai largă a *autorităților publice*, alături de alte categorii de autorități publice, precum *autoritatea legiuitoare* sau *instanțele judecătorești.*

§3. Noțiunile de instituție publică, instituție de utilitate publică, putere publică, interes public, serviciu public și putere discreționară

Noțiunea de **instituție publică** nu se identifică nici cu noțiunea de *autoritate publică* și nici cu cea de *autoritate a administrației publice*, în legislație utilizându-se adeseori, sintagma *„autoritățile și instituțiile publice"*, formulare din care rezultă existența unei distincții între cele două noțiuni.

Este adevărat că Legea fundamentală se referă în art. 155 alin. (2) la necesitatea *ca „instituțiile prevăzute de Constituție, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire"*, să rămână în funcțiune *„până la constituirea celor noi"*, textul făcând referire la unele autorități publice reglementate constituțional. De asemenea, Legea privind organizarea și funcționarea **instituției** Avocatului Poporului reglementează o *autoritate publică cu atribuții de control.* În ambele exemple, însă, noțiunea utilizată este cea de **„instituție"** și nu de **„instituție publică"**.

Spre deosebire de noțiunea de **autoritate publică**, noțiunea de **instituție publică** are în vedere structurile subordonate, aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare.

O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ definește în art. 5 consacrat unui număr impresionant de **„definiții generale aplicabile administrației publice"**, la lit. w), **instituția publică** ca reprezentând o *„structură funcțională care acționează în*

regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice".

În principal, dar nu exclusiv, instituțiile publice desfășoară servicii publice fundamentale, precum educația, sănătatea sau cultura, existând instituții de învățământ publice, teatre publice sau spitale publice.

Unele instituții publice sunt de *interes național*, iar altele sunt de *interes local*, după cum serviciul public pe care-l prestează servește colectivitatea națională sau o colectivitate locală (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 74).

În doctrina și legislația interbelică, corespondentul noțiunii de **instituție publică** l-a reprezentat noțiunea de **stabiliment public**, definit ca un *procedeu tehnic, menit să dea o mai bună satisfacție interesului general*, ca *o persoană morală de drept public ce exercita anumite prerogative de putere publică, creat din inițiativa Statului, a județului sau a comunei, cu mijloace publice* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 171 și urm.).

Alături de noțiunea de *stabiliment public*, în legislația și doctrina interbelică s-a impus și noțiunea de **stabiliment de utilitate publică**, definit ca acea *persoană juridică privată, autorizată de administrația publică să presteze un serviciu public prin exercitarea unei activități de interes general* (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 109).

Și noțiunea de *stabiliment de utilitate publică* a fost înlocuită în prezent, cu noțiunea de **instituție de utilitate publică**, aceasta fiind privită ca persoana juridică de drept privat autorizată în condițiile legii să realizeze un serviciu public fundamental. În consecință, educația, sănătatea sau cultura sunt asigurate în societatea românească de azi, și prin instituții de învățământ, prin spitale sau prin teatre particulare.

Potrivit art. 5 lit. aa) C.adm., **instituția de utilitate publică** reprezintă „*persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică*".

Această din urmă sintagmă se regăsește în art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care asimilează *autorităților publice*, „*persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut* **statut de utilitate publică** *sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*".

Prevederile legale au în vedere, *persoane juridice de drept privat* organizate ca *asociații* sau *fundații*, în temeiul unei reglementări speciale – O.G. nr. 26/2000 – sau *ordine profesionale*, forme de organizare a unor profesii liberale precum: avocatura, activitatea notarială, expertiza contabilă etc.

Sintagma *utilitate publică* este definită în O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații ca reprezentând „*orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități*" (art. 38^1).

Cele două noțiuni cunosc o consacrare constituțională în art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, potrivit căruia: „(...) *În condițiile legii organice, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome ori* ***instituțiilor publice*** *sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită* ***instituțiilor de utilitate publică***".

Definițiile doctrinare sau legale de mai sus permit identificarea și altor noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ, și anume, noțiuni precum *putere publică*, *interes public* sau *serviciu public*.

Noțiunea de **putere publică** desemnează *drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administrației publice și, implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 86).

Regimul de putere publică este definit în art. 5 lit. jj) C.adm. ca reprezentând *„ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public"*.

Dincolo de sintagma nefericită utilizată în acest context (instituțiile administrației publice – s.n.) reținem că, în baza prerogativelor de putere publică de care dispun, măsurile luate de aceste autorități se aplică direct, iar în cazul în care nu sunt respectate, beneficiază de forța de constrângere a statului. Acest regim de putere publică presupune într-un stat democratic posibilitatea celor administrați de a acționa în justiție împotriva vătămărilor aduse prin actele administrației publice, fiind vorba despre instituția *contenciosului administrativ*. Aceasta reprezintă o veritabilă formă de garantare a drepturilor și a libertăților cetățenești.

Noțiunea de **interes public** desemnează *necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat*, cu precizarea că această sintagmă, asemeni altora, ca de exemplu, *serviciu public*, *ordine publică*, *bun public* etc., este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice odată cu schimbarea concepțiilor politice, în cazul alternanței la putere (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 26).

Această teorie dezvoltată în doctrina germană e pe deplin pertinentă dacă avem în vedere faptul că orice forță politică ajunsă la guvernare are tendința să îmbrace în *„haină"* juridică propriul punct de vedere cu privire la o anumită instituție.

Cu alte cuvinte, **dreptul, privit ca ansamblu de norme juridice, reprezintă instrumentul prin care puterea politică aflată la conducerea unei țări stabilește decizii obligatorii pentru cetățenii săi.**

Prin urmare, sensul noțiunilor de mai sus, cărora li se pot adăuga și altele, variază în funcție de poziția celor aflați la putere, *nu orice activitate de interes public reprezentând un serviciu public, ci doar acea activitate apreciată de puterea politică ca fiind de interes public* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 87).

Noțiunea de *interes public*, de la care am pornit în argumentarea constatării de mai sus, are în general un conținut istoric, determinat de voința politică dominantă (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 21).

O paradigmă a dreptului public contemporan constă în găsirea echilibrului între *apărarea interesului public și a interesului privat*, se mai arată în doctrină. Găsirea acestui echilibru este determinată de o scară de valori care nu poate fi fixată în

termeni absoluți, ci doar în raport de necesitățile sociale care se schimbă în funcție de moment, de țări, de împrejurări (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 30).

La rândul ei, noțiunea de **serviciu public**, strâns legată de noțiunile mai sus definite, desemnează *activitatea cu caracter continuu și regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice în vederea satisfacerii unor necesități de interes public.*

În doctrina franceză, noțiunea de *serviciu public* este privită ca *veritabila cheie de boltă a construcției statale* – după o lungă perioadă de timp în care fusese considerată o noțiune căzută în desuetudine – ce evocă *trei tipuri de semnificații: instituțională, juridică* și *ideologică, care interferează continuu* și *se alimentează reciproc* (*P. Delvolvé*, op. cit., 2010, p. 4 și urm.).

Ca și în cazul administrației, putem distinge și pentru serviciul public două sensuri: un *sens material, funcțional*, cel prin care l-am definit, și un *sens organic* sau *formal*, dacă avem în vedere *organismul sau „întreprinderea" girată de administrație prin care se satisface o necesitate de interes public.*

Din această dublă perspectivă, art. 5 lit. kk) C.adm. definește **serviciul public** ca reprezentând *„activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu"*.

În doctrină se face distincție, după organismul care-l realizează, între *servicii publice* pe de-o parte și *servicii de utilitate publică*, pe de altă parte (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 144 și urm.).

Încă din perioada interbelică au fost evidențiate trăsăturile esențiale ale serviciului public, avându-se în vedere sensul material al noțiunii, și anume: *continuitatea, egalitatea tuturor în fața lui* și *necesitatea adaptării lui la nevoile utilizatorilor.* Datorită importanței acestora, se stabilise regula potrivit căreia, acestea puteau fi *create și desființate numai prin lege* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 11).

În ultimii ani se constată necesitatea adaptării serviciilor publice la regulile dreptului Uniunii Europene care acordă importanță creșterii concurenței și reducerii monopolului statului în serviciile publice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 14).

Principiile *eficienței* și *eficacității serviciilor publice* sunt caracteristici actuale ale acestora (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 150).

Și art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea contenciosului administrativ definește *serviciul public* ca fiind *„activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public"*. Pentru instanța de contencios administrativ prezintă importantă distincția dintre *interesul legitim public* și *interesul legitim privat*, art. 52 din Constituția republicată utilizând sintagma *interes legitim*. Sunt aspecte asupra cărora vom reveni într-o prelegere ulterioară.

În ce privește unele din noțiunile mai sus-enumerate, cum ar fi *ordine publică, interes public, utilitate publică* chiar și *serviciu public* sau altele, ca, de exemplu, *situații extraordinare, urgență, dezastru* sau *pericol grav*, multe dintre ele regăsite în

texte constituționale și legale, românești sau occidentale, s-a dezvoltat de către o parte a doctrinei germane **teoria conceptelor juridice nedeterminate.**

Prin această teorie, s-a susținut că este vorba despre noțiuni cu un înțeles larg și relativ determinat, a căror interpretare este lăsată la libera alegere a celui chemat să aplice norma juridică în care acestea se regăsesc. Identificarea unei astfel de libertăți de apreciere, aflată la dispoziția administrației publice, mai precis a funcționarului public chemat să aplice legea, a permis în doctrina interbelică românească – și în mod constant în doctrina occidentală – dezvoltarea **teoriei puterii discreționare a administrației**, a oricărei autorități publice în general, dincolo de care se ajunge la *exces de putere*.

Puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune, în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu *exces de putere*, ce poate fi cenzurat în instanța de judecată.

De altfel, art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește *excesul de putere* (pentru prima dată în legislația românească – s.n.) ca reprezentând „*exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor*". Este o consacrare implicită a noțiunii de putere discreționară, la care legiuitorul organic recurge pentru a defini depășirea limitelor acesteia, adică, excesul de putere.

Din prezentarea de mai sus rezultă că administrația nu poate fi concepută în absența factorului uman, a celor care compun administrația, acționând în cadrul acesteia, punând-o în mișcare sau, ca să folosim terminologia de specialitate, a *personalului din administrație* (funcționari publici sau angajați contractuali).

În doctrină a fost subliniat în mod constant caracterul oricărei activități de natură administrativă de a constitui un *fapt administrativ*, un *fenomen administrativ*, înțeles ca specie a fenomenului social.

În termenii științei administrației, orice *fapt administrativ presupune o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea înfăptuirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, stabilite de structuri organizatorice superioare*, activitatea de administrare fiind prin definiție o activitate subordonată (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 6).

Fenomenul administrativ având o natură complexă, social-politică și juridică, este abordat în vederea cunoașterii sale cât mai complexe, după cum se arată în general, în doctrină, atât de științele juridice, cât și de alte ramuri ale științelor despre societate, cum sunt științele economice, sociologia, politologia etc.

Spre exemplu, pentru recunoașterea completă a *fenomenului administrativ* este necesară cercetarea administrației publice în raport cu *mediul social*, ce exercită o influență considerabilă asupra structurilor, asupra fenomenelor și a conținutului activităților organelor administrației, asupra psihologiei și comportamentelor individuale și colective ale personalului administrației (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 23).

Studierea sistematică a fenomenului administrativ presupune pentru început cercetarea legăturii complexe a acestuia cu problematica puterii politice și implicit a guvernării.

Prelegerea II
Relația guvernare-administrație publică. Rolul executivului în dreptul public contemporan

§1. Conceptul de administrație publică

Am convenit deja că noțiunea de **administrație publică** reprezintă *noțiunea centrală a dreptului administrativ*, orice discuție cu privire la *definirea acestuia* urmând să aibă ca punct de reper o înțelegere cât mai deplină a acestei noțiuni.

În egală măsură, noțiunea de *administrație* constituie noțiunea fundamentală și pentru *știința administrației*, care o analizează sub multiple accepțiuni, în conținutul său complex fiind cuprinse imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona* și *a controla*.

De altfel, în doctrina administrativă, *știința administrației* este definită ca reprezentând *știința care cercetează* **activitatea și structura autorităților administrative** *în vederea perfecționării lor continue, în funcție de valorile politice și cerințele economico-sociale, în scopul realizării eficiente a sarcinilor sale și a nevoilor și intereselor generale ale cetățenilor* (*C.C. Manda*, op. cit., 2012, p. 15).

Din perspectiva *dreptului administrativ*, prin *structura administrației publice* se înțelege ansamblul autorităților administrative ordonate și dispuse pe orizontală sau verticală după anumite criterii (teritorial și funcțional), pe baza unor reguli bine determinate și între care se stabilesc diferite raporturi administrative (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 34).

În doctrina de drept public, administrația, în sensul cel mai larg, *a fost definită ca o activitate ce constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul activității se află în anumite raporturi juridice și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.*

Atunci când activitatea prestată are drept scop realizarea unor *interese particulare*, ne referim la o *administrare particulară*, iar dacă are drept scop satisfacerea unor interese generale, naționale sau locale, ne aflăm în prezența unei *administrații publice*. *Interesul general* este, de regulă, exprimat prin actele politice ale celor care dețin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare, în cauză, să aibă un caracter politic (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 11).

Dacă avem în vedere *sensul organic al noțiunii de administrație publică*, atunci cercetarea *locului și rolului structurilor organizatorice care o realizează* implică o analiză prin raportare la celelalte autorități publice care înfăptuiesc *activitatea legislativă* și, respectiv, *activitatea judecătorească* (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 11).

Prin scopul său, **administrația publică este legată de puterea legislativă** care, prin activitatea sa principală, constând în legiferare, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa.

Totodată, **administrația publică este legată și de puterea judecătorească**, hotărârile instanțelor judecătorești fiind aplicate și executate tot în sfera acesteia.

Prin natura ei, **administrația publică este legată însă în cea mai mare măsură de puterea executivă**, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere. După cum vom argumenta pe larg în prelegeri ulterioare, și alte autorități publice în afara celor cuprinse în sfera puterii executive pot desfășura o activitate de natură administrativă, în subsidiar activității lor principale. Mai mult decât atât, și *persoane juridice de drept privat* pot fi autorizate să presteze servicii publice fundamentale, precum învățământ, cultură, sănătate, după cum am arătat deja în prelegerea anterioară, în contextul definirii *instituțiilor de utilitate publică*.

Orice discuție referitoare la *puterea executivă a statului* pornește de regulă de la încadrarea acesteia în *clasicul principiu al separației și echilibrului puterilor în stat*, evocat mai ales sub aspect istoric.

Inițial consacrată ca o formă de luptă contra absolutismului monarhic, *ideea separației puterilor în stat* a dobândit în timp valoarea unei metafore, societatea contemporană fiind caracterizată mai degrabă prin diferite forme de colaborare și control reciproc între clasicele funcții ale statului, în special între legislativ și executiv, decât printr-o veritabilă delimitare.

Ea a avut un rol aparte, poate decisiv, în promovarea *sistemului reprezentativ*, adică în valorificarea democratică a relației dintre deținătorul suveran al puterii și organizarea statală a puterii politice; în căutarea sau chiar organizarea statală și funcționarea puterii, astfel încât să fie asigurate garanțiile exercitării drepturilor omului și cetățeanului (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 13).

Ideea de separație a puterilor nu a urmărit altceva decât formularea de soluții democratice prin exercițiul în fapt al uneia și aceleiași puteri politico-statale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 37).

Problema definirii administrației publice prin raportare la celelalte activități fundamentale ale statului și, în primul rând, la puterea executivă a preocupat dintotdeauna *doctrina de drept public românească* ce a cunoscut cea mai profundă dezvoltare după adoptarea Constituției din 1923 (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 43).

În doctrina românească interbelică s-a susținut că *administrația cuprinde întreaga activitate a statului, care nu este nici legislație și nici justiție, statul având o activitate continuă prin care caută să-și realizeze scopurile sale, activitate organizată de lege, numită administrație* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 39).

În realizarea *funcției executive a statului* se desfășoară două categorii de activități: **de guvernare** și **de administrare**. *Activitatea de administrare*, față de *activitatea de guvernare*, reunește totalitatea serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale, regionale sau comunale.

Cu alte cuvinte, *funcția administrativă*, s-a mai arătat în **doctrina interbelică**, *constă în a asigura funcționarea continuă și regulată a serviciilor publice administrative care constituie în totalitatea lor administrația unui stat*. Ea se realizează prin săvârșirea de acte juridice cu caracter individual și concret, respectiv prin acte și operațiuni materiale necesare funcționării acestor servicii. *Funcția executivă*, s-a mai spus, *nu coincide în toate cazurile cu activitatea administrației, deoarece administrația este învestită uneori cu o putere discreționară, când în exercițiul acestei activități nu se aplică nici o lege* (*C. Rarincescu*, op. cit., 1937, p. 19).

În **doctrina postbelică**, în condițiile consacrării principiului unicității puterii în stat, *noțiunea de administrație de stat a fost utilizată pentru a desemna una din formele fundamentale de activitate a statului*, activitate înfăptuită prin patru categorii de organe ale statului: organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătorești și organele procuraturii.

Datorită caracterului complex al obiectului funcției executive, se susține în **doctrina actuală**, la îndeplinirea acesteia pot concura și alte organisme, precum regiile autonome, societățile cu capital integral sau majoritar de stat sau chiar persoane juridice de drept privat autorizate în baza legii, să presteze servicii publice fundamentale (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 4).

Doctrina actuală a menținut *distincția între activitatea executivă și activitatea de administrare*, pornind de la semnificația *executivului* în raport cu *administrația publică*. Se susține astfel, că acestea nu se identifică, sfera de cuprindere a administrației publice fiind mai largă, dar în egală măsură se poate afirma că administrația publică este în întregime sub influența și sub controlul puterii executive, față de prevederile art. 102 din Constituția României, republicată, care consacră expres rolul Guvernului de ***a exercita conducerea generală a administrației publice***.

Există și teorii în doctrina interbelică care urmează să fie regândite în raport cu transformările produse în societatea românească în ultimele trei decenii.

Spre exemplu, nu mai poate fi acceptată opinia conform căreia numărul serviciilor publice ar fi direct proporțional cu gradul de civilizație și invers proporțional cu inițiativa particulară, opinie care pornește de la definirea *administrației publice ca reprezentând totalitatea serviciilor publice ce exercită activitate administrativă* (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 91).

O asemenea apreciere nu mai corespunde administrației publice contemporane în general, caracterizată prin apariția și dezvoltarea unui număr tot mai mare de servicii publice realizate în mare parte și de *persoane juridice de drept privat*, adeseori în condiții mai bune decât ar face-o statul sau unitățile administrativ-teritoriale.

În principal, se mai susține în doctrină, că ***administrația publică este o activitate determinată de voința politică*** și realizată, în cea mai mare măsură, de executiv, pentru organizarea aplicării și aplicarea în concret a legii.

De altfel, în general, în statele moderne se constată amplificarea raporturilor de interdependență între politică și drept, a legăturii între deciziile politice și cele juridice, între actele de conducere politică și norma juridică.

De asemenea, doctrina actuală a menținut teoria dezvoltată mai ales de *știința administrației*, enunțată și în perioada *postbelică*, conform căreia activitățile administrației publice se pot clasifica în: *activități cu caracter de dispoziție*, *activități de asigurare a bunei funcționări a serviciilor publice* și *activități de prestații în cele mai diverse domenii* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 8 și urm.)

În prima categorie se includ activitățile prin care administrația publică ordonează conduita persoanelor fizice și juridice, stabilind în sarcina acestora anumite obligații, de a face sau de a nu face ceva. În a doua categorie sunt avute în vedere activitățile prin intermediul cărora administrația publică întreprinde măsurile necesare în vederea asigurării funcționării regulate și continue a serviciilor publice, precum și a satisfacerii intereselor generale ale societății. Cea de-a treia categorie reprezintă acele activități pe care administrația publică le efectuează în cele mai variate domenii care interesează comunitatea, cum sunt: gospodăria comunală, transportul în comun, sănătatea, învățământul etc.

§2. Rolul executivului în dreptul public contemporan

Dacă inițial, în constituțiile clasice, *principiul separației puterilor în stat* a fost prevăzut expres, ulterior, în constituțiile europene moderne, legiuitorii constituanți au renunțat treptat la menționarea sa expresă, principiul fiind mai degrabă sugerat, iar separația puterilor rezultând de o manieră implicită, din expresii specifice, cum ar fi *funcție a statului*, *autoritate publică*, *organ statal* etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 31).

Sub acest aspect, potrivit unei părți a doctrinei postcomuniste, Constituția României din 1991, în varianta sa inițială, s-a înscris ca *tehnică de redactare și ca limbaj juridic pe linia Constituțiilor europene ce fuseseră adoptate în ultimele decenii* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 30).

De altfel, chiar sub imperiul acestei concepții normative, Curtea Constituțională, în numeroase decizii ale sale, proclamase separația și echilibrul puterilor ca fiind un principiu constituțional (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 6).

Au existat însă și autori care au criticat lipsa consacrării *exprese a principiului separației puterilor* din Constituția României, apreciind că este vorba despre un principiu verificat, nu numai de o îndelungată tradiție, și de consacrarea sa în textele unor Constituții dintre cele mai diverse, dar care a fost validat de practică drept singurul în măsură să garanteze funcționalitatea normală a raporturilor și a echilibrului dintre diversele puteri (*V. Duculescu*, loc. cit., în Juridica nr. 7/2000, p. 250).

Acestei poziții din doctrină, s-ar putea spune, că i s-a dat satisfacție cu ocazia revizuirii Constituției, în anul 2003, prin adăugarea a două noi alineate articolului 1, primul dintre ele prevăzând expres acest principiu.

„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale".

Întrucât separația privește cele trei funcții principale prin care puterea se exercită în stat, ele trebuie îndeplinite de autorități diferite, ce colaborează însă între ele, pentru a evita însăși ruperea puterii statului, care, prin natura ei, nu poate fi decât unică, chiar dacă se manifestă în forme și modalități diferite (*M. Constantinescu*, în *colectiv*, op. cit., 2004, p. 2 și urm.).

Constituantul derivat român nu a putut trece cu vederea cele două secole și mai bine de evoluție doctrinară în materie și a făcut referire nu doar la *separația puterilor*, ci și la *necesarul echilibru* care trebuie să se stabilească între acestea în funcționarea lor firească (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 15).

Se mai impune remarcată, în acest context, maniera modernă în care principiul este menționat, prin referire la ideea de **democrație constituțională**, fiind avute astfel în vedere și autoritățile publice care, după cum vom argumenta în cele ce urmează, nu pot fi încadrate strict în niciuna din cele trei puteri clasice, fiind de fapt *expresia și consecința colaborării lor*.

De altfel, practica jurisdicțională a adăugat la acestea și exigența unei **loiale colaborări** între puterile statului, ce „are un rol definitoriu în implementarea Constituției" (D.C.C. nr. 611/2017) (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 15).

Chiar și în varianta sa inițială, Constituția României consacrase titlul al III-lea *autorităților publice care realizează cele trei funcții clasice ale statului: legislativă, executivă și judecătorească*, de unde concluzia identificării implicite a acestui principiu. Cu alte cuvinte, deși Legea fundamentală nu a prevăzut expres încă de la început *principiul separației puterilor în stat*, legiuitorul constituant a organizat autoritățile publice potrivit exigențelor acestuia (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 26).

Justificarea adoptării unei asemenea poziții presupune două precizări importante ce permit o corectă înțelegere a ***rolului executivului în dreptul public contemporan*** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 38).

În primul rând, se impune precizarea că *niciodată și nicăieri cele trei puteri nu au fost complet separate*, între ele existând diverse forme de colaborare și control care s-au accentuat în timp, **devenind dominante la ora actuală, în organizarea și funcționarea autorităților publice.**

Formele de colaborare și de control ale activității celor trei puteri în stat nu impietează asupra *principiului separației puterilor în stat*, ci, dimpotrivă, evidențiază faptul că în aplicarea acestui principiu puterile în stat ar trebui să se afle pe poziție de egalitate. De altfel, este unanim admis faptul că o societate funcționează normal, de o manieră democratică, numai în măsura în care autoritățile care îndeplinesc clasicele funcții ale statului, corespunzătoare celor trei puteri, se află în echilibru, fără ca una sau alta să aibă o poziție dominantă.

„Principiul separației și echilibrului puterilor în stat presupune existența unui control reciproc între puterile statului, sub aspectul exercitării în conformitate cu legea a atribuțiilor lor specifice, acesta fiind un mecanism specific statului de drept și democratic, pentru evitarea abuzurilor din partea uneia sau alteia din puterile statului" statuează și Curtea Constituțională în jurisprudența sa (D.C.C. nr. 1109/2011).

Deși Constituția din 1923 a consacrat expres *principiul separației puterilor în stat*, doctrina interbelică s-a referit în mod constant și la *colaborarea dintre puteri ca un principiu corelativ*. De regulă, acest din urmă principiu rezultă din modul de reglementare a raporturilor dintre autoritățile ce realizează cele trei funcții ale statului: procedura legislativă, formarea și funcționarea Guvernului, desemnarea judecătorilor, contenciosul administrativ etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 39).

Sau, așa cum precizează și Curtea Constituțională în contextul evocării *existenței controlului reciproc al puterilor* și *realizării unui echilibru de forțe dintre* acestea: „Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ, iar aceasta presupune, printre altele, și posibilitatea instanței de judecată de a suspenda executarea actului pretins nelegal, chiar cât timp autoritatea publică emitentă a actului atacat are încă facultatea de a dispune revocarea sau anularea acestuia, mai ales că în acest interval de timp actul în cauză își produce efectele. Această măsură reprezintă o garanție pentru respectarea drepturilor și libertăților cetățenești și a valorilor constituționale" (D.C.C. nr. 637/2006).

În al doilea rând, trebuie menționată *existența în societatea contemporană a unor structuri organizatorice învestite cu prerogative de putere publică*, reprezentând deci *autorități publice, cel mai adesea cu atribuții de control, care, strict științific, nu pot fi încadrate în niciuna din cele trei puteri ale statului.*

Din evoluția modernă a *principiului separației puterilor în stat* nu trebuie excluși unii factori noi, cum ar fi: *participarea maselor la conducere prin referendum* și *inițiative legislative populare*; *instituționalizarea în constituții a unor autorități noi*, ca, de exemplu, *ombudsmanul*, cu rol de control asupra administrației publice; *recurgerea la justiția constituțională*, înfăptuită de o autoritate jurisdicțională independentă; înființarea unor organisme auxiliare ale diferitelor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ; controlul societății civile, prin diverse mijloace, dar în primul rând prin mass-media etc. (*C. Ionescu*, op. cit., 1997, p. 133 și urm.).

Avocatul Poporului constituie un exemplu elocvent în această privință, instituția fiind prevăzută pentru prima dată la noi în Constituția din 1991. Avocatul Poporului are ca funcție apărarea drepturilor și libertăților cetățenești, fiind o garanție constituțională instituționalizată a acestora, în temeiul căreia el acționează atât din oficiu, cât și la cererea persoanelor interesate (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 1998, p. 49).

Deși autoritate publică, Avocatul Poporului este dificil de încadrat în una din cele trei puteri clasice.

După cum se arată într-o lucrare consacrată unei analize comparate a administrațiilor publice specifice țărilor Uniunii Europene, *ombudsmanul* (denumirea tradițională a acestei autorități) *este legat de puterea legislativă*, pentru că, de regulă, la acest nivel este numit și, în plus, are obligația de a prezenta rapoarte Parlamentului, anual sau la cerere. Totodată, *ombudsmanul este legat de puterea executivă*, pentru că cel mai adesea plângerile cetățenilor sunt îndreptate împotriva administrației publice și în această sferă își concentrează activitatea. În sfârșit, *ombudsmanul are și atribuții de natură judecătorească*, dacă avem în vedere că, cel mai adesea, își pro-

pune să rezolve conflictele apărute în societate, ca urmare a lezării unor persoane în drepturile și libertățile lor.

Un punct de vedere similar regăsim într-un studiu consacrat acestei *autorități publice autonome și independente*, privită ca o *„componentă a democrației constituționale ce poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa, putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor"*. Mai mult decât atât, rolul constituțional consacrat acestei autorități publice face din ea una dintre instituțiile fundamentale ale statului de drept (*E. Bălan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 71).

Într-o altă analiză se apreciază că Avocatul Poporului realizează o dublă interacțiune, un dialog constituțional desfășurat în principal, pe trei planuri: cu societatea civilă, fiind un exponent, o portavoce a societății civile; cu autoritățile administrației publice, față de care sunt formulate plângeri și critici și respectiv, cu autorități publice fundamentale, de decizie sau jurisdicționale, cum ar fi Parlamentul și Curtea Constituțională (*A. Varga*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 69).

În consecință, se susține ulterior, chiar dacă nu regăsim Avocatul Poporului în niciuna dintre cele trei puteri ale statului nominalizate în Constituția revizuită, locul, rolul și menirea instituției în arhitectura sistemului autorităților statului este acela de a realiza nu atât separația, cât, mai ales, echilibrul puterilor în stat (*A. Varga*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 70).

În pofida unei astfel de argumentări există autori care califică Avocatul Poporului ca intrând în categoria *autorităților administrative autonome*, pe care le vom analiza ulterior (*I. Vida, C. Vida*, op. cit., 2012, p. 233 și urm.).

În aceeași situație, în regimul constituțional românesc actual se află și alte autorități publice, precum: *Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ* etc.

Curtea Constituțională este reglementată în titlul V din Constituție, distinct de *autoritatea judecătorească*, reglementată în capitolul VI din titlul III, consacrat *Autorităților publice*.

Din așezarea în *structura Constituției* rezultă o primă constatare, și anume că această autoritate publică nu se integrează în niciuna din clasicele puteri, atribuțiile Curții Constituționale înscriindu-se în zona echilibrului și controlului reciproc. *Jurisdicția constituțională se situează în afara celor trei puteri, ea fiind însărcinată să le facă să-și respecte atribuțiile* (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 1997, p. 39 și urm.; *I. Muraru* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 1282).

Curtea Constituțională are ca scop *garantarea supremației Constituției*. Ea este alcătuită din 9 judecători, compunerea sa fiind rezultatul colaborării dintre puterea legiuitoare (Senatul numește trei judecători, iar Camera Deputaților numește 3 judecători) și o componentă a puterii executive, Președintele României, care numește, de asemenea, 3 judecători. Mandatul judecătorilor este de 9 ani, fără a fi reeligibili, iar la fiecare 3 ani, Curtea se reînnoiește cu câte o treime. Judecătorii sunt independenți

și inamovibili în exercitarea mandatului lor, Președintele Curții fiind ales de judecători pe o perioadă de 3 ani.

Procedurile prin care se realizează atribuțiile Curții Constituționale au în mare parte însă trăsăturile procedurilor judecătorești.

Curtea Constituțională este calificată în doctrină ca o **autoritate publică politico-jurisdicțională,** care prin unele din atribuțiile sale are și un rol politic. Ca autoritate publică este garantul supremației Constituției, ce sprijină buna funcționare a puterilor publice în cadrul raporturilor constituționale de separație, echilibru, colaborare și control reciproc, fiind independentă față de orice altă autoritate publică și supunându-se numai Constituției și legii sale organice (*I. Muraru* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu,* op. cit., 2019, p. 1284).

Chiar Curtea Constituțională a statuat că reprezintă *„o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept și al principiului separației și echilibrului puterilor"* (D.C.C. nr. 738/2012).

Curtea de Conturi, reglementată în art. 140 din Constituția României, republicată, *exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.*

În doctrina postdecembristă, raportat la forma inițială a Constituției din 1991, această autoritate publică fusese calificată ca o *autoritate administrativă autonomă cu atribuții jurisdicționale*. Prin legea de revizuire a Constituției, din anul 2003, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi au fost date în competența *instanțelor judecătorești specializate*, modificându-se corespunzător și legislația în materie.

Renunțarea la atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi a fost impusă de noua concepție cu privire la justiție și la instanțele judecătorești, implicit la *jurisdicțiile administrative devenite facultative și gratuite* (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 122).

Față de importanța acestei autorități în garantarea folosirii corecte a banilor publici, pe de-o parte, și pentru simetria instituțională, pe de altă parte, Curtea de Conturi a fost organizată la fel ca și Curtea Constituțională, pe un mandat de 9 ani pentru consilierii de conturi, cu înnoirea unei treimi din consilieri, din 3 în 3 ani.

În raport cu actuala fizionomie constituțională, Curtea de Conturi a fost încadrată printre *autoritățile publice cu atribuții exclusive de control*, care nu intră în rândul vreuneia din cele trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească – dar contribuie la funcționarea și echilibrul acestora (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 122).

„Prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului" a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 597).

Includerea Curții de Conturi în categoria autorităților administrative autonome se regăsește și în doctrina actuală (*I. Vida, C. Vida*, op. cit., 2012, p. 246 și urm.).

Consiliul Economic și Social, care a căpătat o consacrare constituțională, doar cu ocazia revizuirii Constituției, în anul 2003, reprezintă un *organ consultativ al Parlamentului și Guvernului*, reglementat prin lege organică sub aspect organizatoric și funcțional.

Consiliul Legislativ, reglementat în art. 79 din Constituție, este *organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României.*

El prezintă *autonomie organizatorică și funcțională*, prin activitatea sa constituind un filtru de calitate în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative. Consiliul Legislativ trebuie să analizeze, în faza de concepție, anterior adoptării, concordanța proiectelor de acte normative și a normelor juridice prevăzute în acestea cu principiile Constituției și cele ale statului de drept, reglementările propuse fiind analizate atât din punct de vedere al legalității soluțiilor propuse, cât și al tehnicii legislative (*S. Popescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 693).

Sub aspectul naturii juridice, apreciază același autor, „Consiliul Legislativ nu face parte nici din puterea legislativă, nici din cea executivă, cu atât mai puțin din puterea judecătorească, fiind o *autoritate administrativă autonomă*, aflată sub autoritatea Parlamentului (*S. Popescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 694).

În ce ne privește avem rezerve față de o asemenea calificare, ce intră în dezacord chiar cu principiul separației și echilibrului puterilor, astfel cum acesta este consacrat în art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală.

Pe lângă aceste autorități publice, dificil de încadrat în vreuna din cele trei puteri ale statului – calificate de unii autori ca *autorități administrative autonome*, cu excepția Curții Constituționale – autorități prevăzute expres în Constituție, există și alte structuri învestite cu prerogative de putere publică, la care Constituția nu face referire expresă, dar care pot fi cu dificultate încadrate strict în clasica separație a puterilor în stat.

Trăsătura comună a tuturor structurilor menționate este că ele reprezintă *autorități independente, fără caracter politic*, în sensul în care o asemenea caracteristică definește *autoritățile ce compun puterea legiuitoare* și cea *executivă*. Tocmai de aceea *ele sunt expresia unor modalități de colaborare în virtutea principiului general al separației puterilor în stat* (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 1998, p. 50).

În doctrină s-a exprimat și opinia potrivit căreia *organele de stat* care, prin atribuțiile lor, nu pot fi încadrate nici în categoria organelor legislative și nici în cea a instanțelor judecătorești, ar trebui să fie încadrate, cu tot specificul lor, în categoria *organelor executive, administrative*, pentru că ceea ce este esențial la aceste organe este faptul că întreaga lor activitate se desfășoară pe baza legii și în vederea executării legii. Faptul că unele din aceste organe prezintă anual Parlamentului rapoarte asupra activității desfășurate sau că organele lor de conducere sunt desemnate de către Parlament nu sunt argumente care să le schimbe natura juridică, de *autorități*

administrative autonome, ce sunt înființate prin lege organică, potrivit art. 117 alin. (3) din Constituție (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 91).

Și totuși, reputați autori de drept constituțional consideră *Curtea Constituțională* (cel mai elocvent exemplu – n.n.), *Avocatul Poporului*, *Curtea de Conturi* sau *Consiliul Legislativ* ca fiind *structuri organizatorice statale cu rol de garanții, contrapondere și sprijinire a echilibrului puterilor și a echilibrului dintre autoritățile publice și cetățeni* (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 15).

Dincolo de aceste dispute teoretice, semnificație prezintă evoluția fiecăreia din aceste autorități publice, modul în care una sau alta dintre ele s-a impus în societatea românească postcomunistă.

Astfel, în timp ce *Consiliul Legislativ* s-a menținut, de regulă, într-un con de umbră datorită caracterului exclusiv consultativ al avizelor sale, iar *Curtea de Conturi* mai apare din când în când în mass-media cu un raport fulminant privind modul în care o autoritate a administrației publice sau o instituție publică a cheltuit dezastruos banul public, *Avocatul Poporului* a cunoscut o dinamică mai accentuată, datorită atribuțiilor dobândite cu ocazia revizuirii Legii fundamentale, în anul 2003: de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei legi înainte de promulgare, dar, mai ales, de a ridica excepția de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele direct în fața Curții Constituționale.

„*Vedetă*" rămâne însă, *Curtea Constituțională*, al cărei rol a fost sporit covârșitor cu ocazia revizuirii Legii fundamentale, în anul 2003, pe lângă dobândirea unor noi atribuții, mai ales prin faptul că a devenit autoritatea publică ale cărei decizii au un caracter definitiv și executoriu, de neatins. S-a creat astfel riscul, ușor de identificat în unele dintre deciziile sale, de *a se situa deasupra Constituției*, adăugând la prevederile acesteia, situație de neacceptat în raport cu rolul său primordial, de a *garanta supremația Constituției*, pe care, la rândul ei, are datoria să o respecte.

§3. Relația executiv-administrație publică

În dreptul public contemporan, problema fundamentală care își păstrează pe deplin actualitatea o constituie *distincția dintre legislativ și executiv*, distincție ce reprezintă și *esența structurii puterii politice*.

La început s-a apreciat că fiecare autoritate dispunea de o putere proprie, ce-i permitea să contrabalanseze influența celorlalte autorități, legislativul și executivul aflându-se pe poziții antagonice, de unde ideea separației puterilor.

În prezent, *adevărata divizare nu mai este cea dintre puterea de a face legea și puterea de a o executa, ci dimpotrivă, între puterea care aparține executivului de a conduce politica națională, utilizând administrația publică*, pe de-o parte, și *libertatea lăsată legislativului de a controla acțiunea executivului*, pe de altă parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 39 și urm.).

Cu alte cuvinte, la ora actuală poate fi identificată tendința de a da guvernului misiunea, dar și posibilitatea luării *marilor decizii politice* care se traduc prin legi sau

prin măsurile executive, corpurilor legiuitoare rezervându-li-se rolul de organisme de reflecție și de control al acțiunilor guvernului. În relația legislativ-executiv, guvernului nu i se mai rezervă doar un rol secundar, ci deseori primordial, el devenind „elementul motor și dinamic al întregului sistem politic" (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 254).

Limitarea puterilor în regimurile constituționale actuale se realizează prin: *asigurarea independenței autorității judecătorești, promovarea unor principii cum sunt principiul supremației Constituției și legii, principiul respectării ierarhiei normelor juridice, înființarea unor autorități cu atribuții de control* etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 40 și urm.).

Analiza raportului dintre legislativ și executiv în sistemul constituțional românesc actual pornește de la art. 61 din Constituția României, republicată, care consacră expres rolul Parlamentului de *organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării*, având prerogativa de a reglementa primar relațiile sociale, spre deosebire de executiv care, în principiu, adoptă norme doar în aplicarea legii, în vederea punerii ei în executare (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 68 și urm.).

Art. 115 din Constituția României, republicată, consacră însă *instituția delegării legislative*, ce rezumă în esență **posibilitatea acordată Guvernului ca, în anumite limite și cu respectarea unor condiții**, să emită ***ordonanțe ce conțin norme cu putere de lege***, ca o excepție de la regula mai sus-evocată.

Dualismul structurii Parlamentului, *alcătuit din Camera Deputaților și Senat*, se apreciază în doctrină, este simetric *bicefalismului structurii Executivului*, alcătuit din *Președintele României și Guvern*. El este nu numai expresia unei tradiții, ci și a unei necesități instituționale, pentru optimizarea procesului legislativ, îndeosebi în vederea asigurării calității legii și pentru evitarea concentrării puterii în cadrul unui Parlament unicameral, ca în perioada totalitarismului comunist (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 1998, p. 29).

Astfel, vom reține ca principiu că sistemul constituțional românesc a consacrat un *executiv bicefal compus din Președintele României, pe de-o parte, și Guvern, având în frunte pe primul-ministru, pe de altă parte* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 69).

În acord cu această teză exprimată de cea mai mare parte a doctrinei actuale, nu putem accepta poziția conform căreia, prin atribuțiile sale, Președintele ar face parte atât din *sistemul organelor legislative,* cât și din *sistemul organelor executive* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 5).

Președintele României are o serie de atribuții cu caracter administrativ, dar și *unele cu caracter politic*. Aproape toate sunt însă condiționate fie de acordul Parlamentului, fie de propunerea primului-ministru etc.

În ce privește Guvernul, în practica de Stat este imposibilă delimitarea atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative, Constituția neavând înscris un tablou al atribuțiilor acestuia (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 71).

Astfel, art. 102 alin. (1) din Constituția republicată se limitează la a prevedea rolul Guvernului ***de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării și de a exercita conducerea generală a administrației publice.***

De altfel, singura *autoritate publică de natură constituțională* din cadrul *puterii executive* ale cărei *atribuții* sunt reglementate prin chiar prevederile Legii fundamentale este Președintele României, de unde concluzia că orice completare la acestea adusă printr-o lege organică ar fi susceptibilă de neconstituționalitate. Sunt aspecte pe care le vom dezvolta pe larg în prelegerile consacrate *atribuțiilor Președintelui.*

Este imperativ ca toate atribuțiile unei autorități publice să fie prevăzute în norme având forță juridică identică sau, altfel spus, dacă atribuțiile unei autorități publice au fost prevăzute în Constituție, alte atribuții ale acesteia, de natura primelor, nu pot fi stabilite decât tot în Constituție, se mai arată în doctrină, pe aceeași linie de idei (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 8/2012, p. 463).

Un capitol distinct din titlul III al Constituției (Autoritățile publice) este consacrat *raporturilor dintre Parlament și Guvern*, fiind evident *rolul politic al Guvernului*, exprimat nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborare cu celelalte autorități publice, în special cu cea legiuitoare, spre exemplu, în cazul inițiativei legislative și al delegării legislative (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 71).

După cum în mod constant s-a subliniat în doctrina franceză, în ceea ce privește delimitarea guvernare-administrare, în timp ce *guvernarea vizează decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii, administrația reprezintă activitatea prin care autoritățile publice asigură satisfacerea necesităților de interes public, folosind prerogativele de putere publică de care dispun.*

Toate regimurile politice se caracterizează prin existența unor autorități cu caracter constituțional și origine politică aflate în fruntea administrației, diferite de la o guvernare la alta (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 20).

În practică este dificil de stabilit unde începe și unde se sfârșește impulsul politic la nivelul puterii executive. Atât Președintele, cât și Guvernul se comportă preponderent ca autorități politice în raporturile cu Parlamentul.

Între Președinte și Guvern, reprezentat de primul-ministru, nu există raporturi de subordonare, ci doar de *colaborare*, *regimul politic actual fiind caracterizat ca un* **regim semiprezidențial atenuat** sau **parlamentarizat**, apropiat de un regim parlamentar clasic sau semi-parlamentar (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 73).

Din analiza modului de consacrare a autorităților publice care îndeplinesc cele trei funcții ale statului, a modului de formare a acestora, a competențelor specifice, dar mai ales a raporturilor dintre ele, Constituția din 1991 reglementează *o republică semiprezidențială, cu multe elemente specifice republicii parlamentare.* Sunt aspecte asupra cărora vom reveni în detaliu, cu ocazia prezentării organizării administrației publice.

Guvernul, la rândul său, se află în următoarele raporturi administrative: de **supraordonare** *față de ministere* (sau alte organe de specialitate cu rang de minister), de **colaborare** *cu autoritățile administrative autonome* și de **tutelă administrativă** *față de autoritățile administrației publice locale* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 72).

Prelegerea III
Noțiunile de autoritate publică și administrație publică potrivit Constituției. Sfera administrației publice

§1. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României

Deoarece atât în Constituție, cât și în legile anterioare, dar mai ales ulterioare acesteia, se folosește un limbaj variat pentru desemnarea structurilor statale, a formelor organizaționale care realizează conducerea societății, o primă problemă care trebuie abordată este aceea a determinării conținutului categoriei de *„autoritate publică"* și a delimitării ei de alte categorii înrudite sau asemănătoare (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 49).

Încă din prima prelegere am subliniat faptul că, spre deosebire de Constituțiile socialiste din anii 1948, 1952 și 1965, care au consacrat noțiunea de *organ al statului* și, respectiv, *organ al administrației de stat*, Constituția României din 1991 a preferat utilizarea noțiunii de *autoritate publică* și, respectiv, *autoritate a administrației publice*.

În general, după cum am arătat deja, Constituția echivalează noțiunea de „*organ*" cu cea de „*autoritate publică*". De la art. 61, care consacră Parlamentului, rolul de „*organ reprezentativ suprem al poporului român*", dar și „unică *autoritate* legiuitoare a țării", la art. 111, care se referă la „*Guvern și celelalte organe ale administrației publice*" și art. 116 care se referă la *ministere* și „alte *organe de specialitate* din subordinea *Guvernului*, a *ministerelor* ori structurate ca *autorități administrative autonome*", este evidentă echivalența celor două noțiuni.

Prin urmare, după cum extrem de plastic se conchide în doctrina postdecembristă, așezământul nostru fundamental manifestă o preferință pentru termenul de „*autoritate publică*", pe care-l așază pe primul loc și îl utilizează în contexte mai semnificative în comparație cu cel de „*organ*" (*T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 7).

Totodată, din analiza dispozițiilor constituționale se constată că **noțiunea de autoritate publică** este folosită de actuala Constituție în două accepțiuni, și anume, într-un *sens larg* și într-un *sens restrâns* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 58 și urm.).

Astfel, Titlul III din Constituție, purtând chiar denumirea „*Autoritățile publice*", are în vedere *sensul restrâns* al noțiunii, reglementând *autoritățile publice care exercită clasicele funcții ale statului: legislativă, executivă* și *judecătorească*, fără a epuiza însă sfera autorităților publice din sistemul constituțional actual.

Este vorba despre *Parlament*, care înfăptuiește **funcția de legiferare**, despre *Președinte* și *Guvern*, care realizează împreună **funcția executivă**, alături de *autoritățile administrației publice centrale de specialitate*, *autoritățile administrative autonome*

și *autoritățile administrației publice locale,* precum și despre *autoritatea judecătorească* ce realizează, prin *instanțele judecătorești*, **funcția de înfăptuire a justiției.**

În doctrina actuală, aceste autorități publice, constituite în cadrul democrației constituționale, au fost calificate ca fiind **reprezentative** sau *direct reprezentative* și **derivate** sau *indirect reprezentative* (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 561).

De asemenea, în funcție de nivelul la care acționează, unele autorități sunt *centrale* sau *naționale*, ca de exemplu Parlamentul, Președintele Republicii și Guvernul, iar altele sunt *locale,* ca de exemplu consiliile locale sau consiliile județene, primarii și președinții consiliilor județene.

Pe lângă autoritățile publice prevăzute în titlul III din Constituție, după cum am arătat deja, în alte titluri ale acesteia sunt reglementate și alte organe ce exercită prerogative de putere publică, calificate în legislație și doctrină tot ca autorități publice, fiind vorba despre *sensul larg* al acestei noțiuni. Avem în vedere, spre exemplu, *Avocatul Poporului,* prevăzut în titlul al II-lea (Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale), *Curtea de Conturi,* prevăzută în titlul al IV-lea (Economia și finanțele publice) sau *Curtea Constituțională*, căreia Constituția îi consacră un titlu special, titlul al V-lea.

În toate aceste trei cazuri este vorba despre *autorități publice* în sensul de **structuri organizaționale investite cu prerogative de putere publică**, ce exercită diverse forme de control, în principal asupra autorităților publice care realizează clasicele funcții ale statului.

Constituția României nu folosește în titlul III denumirea tradițională de „puterile statului" pentru simplul motiv că atât funcțiile Parlamentului, cât și ale „executivului" sunt mai complexe (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 59).

De altfel, în art. 80 alin. (2) din Constituție se face referire expresă la *„puterile statului"* (*Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate*), avându-se în vedere, în principiu, clasica trinitate, dar expresia are o semnificație dominant politică, conceptul de *mediere* în care se poate implica Președintele fiind utilizat în conotația sa politică, acesta neputând interveni de pildă în cazul unei neînțelegeri dintre o instanță judecătorească și o altă autoritate publică.

Uneori se utilizează formulări specifice, cum ar fi *„autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală"* (art. 121) etc.

Constituția nu folosește niciodată expresia *„autorități publice de stat"* sau sintagma *„organe de stat"*, în schimb art. 155 se referă la *„instituțiile prevăzute de Constituție"*, fiind avute în vedere cele mai importante autorități publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 61).

§2. Noțiunea de administrație publică potrivit Constituției României

Titlul al III-lea din Constituție (*Autoritățile publice*) cuprinde următoarele capitole: I. Parlamentul; II. Președintele României; III. Guvernul României; IV. Raporturile Parlamentului cu Guvernul; V. *Administrația publică*; VI. Autoritatea judecătorească.

Această structură și terminologie ridică problema de a ști dacă **administrația publică** *se circumscrie doar la autoritățile avute în vedere în capitolul V al Titlului III din Constituție* (ce poartă această titulatură) sau *se poate vorbi de administrație publică, atât în sens funcțional, cât și organic, și în afara acestor prevederi* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 63 și urm.).

Analiza sensului reglementării evidențiază delimitarea pe care legiuitorul constituant a urmărit să o facă între *executiv* și *administrativ*, mai precis între *zona preponderent politică a executivului* și *zona tehnico-administrativă a acestuia. Autoritățile administrației publice evocate în capitolul V nu sunt singurele autorități publice care realizează administrație publică, dar ele realizează numai administrație publică, la nivel central și local, și nu „jocuri politice"* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 65).

Din necesități redacționale, în acest capitol, la secțiunea consacrată *administrației publice locale* a fost prevăzut și *prefectul* care reprezintă o *autoritate de tutelă administrativă* ce exercită controlul de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale, dar și o autoritate politică (*A. Iorgovan*, în *colectiv*, op. cit., 1992, p. 275).

În ce privește calificarea *prefectului* ca fiind o *autoritate politică*, facem precizarea că este un aspect cu privire la care au intervenit schimbări legislative, materializate la începutul anului 2006, când prefecții în funcție au fost nevoiți să aleagă între calitatea de om politic și cea de înalt funcționar public, fiind numiți pe posturi în urma unor concursuri. Ulterior, modificarea structurii Guvernului prin ieșirea unui partid de la guvernare, reflectată și în sistemul de alianțe politice din Parlament și apoi schimbările determinate de alegerile generale parlamentare de la sfârșitul anilor 2008, 2012 și, respectiv, 2016 au determinat înlăturarea succesivă a unor prefecți din funcție, cu păstrarea acestora în categoria *înalților funcționari publici*. Deși prin proiectul de Cod administrativ se intenționase revenirea la vechiul sistem, în sensul calificării prefectului ca fiind un om politic, în acord cu prevederile constituționale în materie, art. 250 C.adm. adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019 menține **funcțiile de prefect și de subprefect în categoria înalților funcționari publici**. E o chestiune asupra căreia vom reveni cu detalii în contextul analizei prefectului.

Nu doar din modul de sistematizare, dar și din formulările unor texte rezultă că *sfera administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în capitolul V al titlului III din Constituție* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 65).

Astfel, din formularea art. 111 din Constituție rezultă că și Guvernul este *„organ al administrației publice"* și, deci, *autoritate a administrației publice*, noțiunile de *organ* și *autoritate* fiind sinonime, deși este vorba despre o autoritate reglementată într-un capitol distinct din titlul al III-lea din Constituție.

În plus, Președintele României are prevăzute atribuții de natură administrativă, cum ar fi: apărarea țării, asigurarea ordinii publice etc., de unde concluzia că *Președintele este*, la rândul său, o *autoritate a administrației publice*, mai precis a *adminis-*

trației de stat, deși este reglementat distinct într-un alt capitol din titlul al III-lea din Constituție (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 65).

Prin urmare, în Constituție se regăsesc și alte *autorități ale administrației publice, în afara celor reglementate în capitolul V din titlul III*, de unde concluzia unui *sens restrâns* al noțiunii de *administrație publică*, cel identificat în capitolul V, și a unui *sens larg* al noțiunii de *administrație publică*, în care sunt avute în vedere și alte autorități ale administrației publice, mai precis cele a căror activitate are o indiscutabilă conotație politică.

În ce privește formularea de la art. 52 *ce consacră dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, se lasă să se înțeleagă că **actele administrative emană de la orice autoritate publică**, aspect ce presupune o discuție specială.

§3. Sfera administrației publice potrivit articolului 52 din Constituția României

Articolul 52 din Constituția României, republicată, consacră un drept tradițional – *dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică*, care alături de *dreptul de petiționare* prevăzut în articolul anterior din Constituție, cu care se află într-o strânsă corelație, formează categoria *drepturilor-garanții* (*E.S. Tănăsescu*, în *colectiv*, op. cit., 2004, p. 106).

Conform art. 52 alin. (1) din Constituție, astfel cum acesta a fost revizuit, „**persoana vătămată într-un drept al său *ori într-un interes legitim*, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins *sau a interesului legitim*, anularea actului și repararea pagubei**".

La alin. (2) se specifică: „*condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică*".

În sfârșit, conform alin. (3), astfel cum acesta a fost revizuit, „**statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. *Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență***".

Art. 52 din Constituție reprezintă deci *fundamentul constituțional al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice și, implicit, al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 66).

Într-o formulare succintă, se poate aprecia că art. 52 din Constituția României republicată reprezintă **fundamentul constituțional principal al contenciosului administrativ**. Acest drept reprezintă o sinteză cuprinzătoare a unei întregi evoluții a normelor juridice în materie pe plan european (*E.S. Tănăsescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2002, p. 17).

Modificările aduse alin. (1) prin Legea de revizuire din 2003 au urmărit o corelare cu celelalte dispoziții constituționale și, în primul rând, cu art. 21, care reglementează *accesul liber la justiție*, în sensul că orice persoană se poate adresa justiției pentru

apărarea drepturilor, a *libertăților* și a *intereselor sale legitime*, *nicio lege neputând îngrădi exercitarea acestui drept*. În acord cu această prevedere constituțională, s-a adăugat că este îndreptățită la acțiunea în instanța de contencios administrativ nu doar persoana vătămată într-un *drept al său recunoscut de lege*, ci și *persoana vătămată într-un interes legitim* (direct și personal).

Art. 52 alin. (1) nominalizează și pretențiile pe care le poate formula cel care se pretinde vătămat, fiind vorba despre: recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei, enumerate în ordinea firească, deoarece nu se poate obține repararea pagubei fără a se recunoaște un drept și a se anula actul ilegal, producător de prejudicii (*E.S. Tănăsescu*, în *colectiv*, op. cit., 2004, p. 107).

Textul acestui articol are în vedere două categorii de acte juridice prejudiciabile ale autorităților publice: *actele administrative*, pe de-o parte, și *actele jurisdicționale* (*acte judiciare* – n.n.), pe de altă parte (*V. Pătulea*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/1997, p. 19).

În prima categorie intră *toate actele administrative emise de autoritățile publice*, cu excepțiile și limitările stabilite prin lege organică, pe când cea de-a doua categorie are în vedere *răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate prin orice eroare judiciară*, noua formulare extinzând vechea dispoziție ce viza doar actele jurisdicționale rezultate din „procese penale". Are loc în acest fel o lărgire a garanției constituționale pe care o reprezintă această răspundere (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 41).

Mai mult, pentru a se realiza atât o corelare cu sistemele judiciare străine, cât și o responsabilizare juridică sporită a magistraților în soluționarea cauzelor, se dă posibilitatea unei acțiuni în regres a statului obligat să răspundă patrimonial, împotriva judecătorilor *care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență*. Astfel, aceștia vor fi direct implicați în consecințele actului de justiție eronat (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 41).

Totodată, în literatura de specialitate, se observă că Legea fundamentală se referă generic la răspunderea patrimonială a statului, o răspundere contractuală fiind însă exclusă datorită absenței unui raport contractual, de unde concluzia că nu poate fi vorba decât despre o *răspundere civilă delictuală specială*, datorită obiectului său – repararea erorilor judiciare – calificată de altfel și de Curtea Constituțională ca fiind o răspundere obiectivă și subsidiară, în raport cu răspunderea magistraților (*I. Leș*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2016, p. 82).

„O încălcare gravă a unei norme de drept de către un judecător prin care a produs o eroare judiciară trebuie mai întâi constatată de o instanță națională în condițiile unui proces echitabil, ca efect al antrenării răspunderii statului, stat care, la rândul său, are o acțiune în regres împotriva judecătorului, dacă se stabilește, tot în cadrul unui proces echitabil, că acesta este cel care a încălcat norma de drept cu gravă neglijență sau rea-credință" reține Curtea Constituțională, în considerentele Deciziei nr. 263/2015.

„Persoanele îndreptățite la repararea pagubei în cazul condamnării pe nedrept vizează o condamnare dispusă printr-o soluție definitivă, nefiind de conceput să se

acorde despăgubiri în cazul condamnărilor nedefinitive și care sunt susceptibile de a fi cenzurate în cadrul căilor ordinare de atac. (...) o hotărâre care nu este considerată definitivă atâta vreme cât legea internă permite ca lucrările să fie reluate" (D.C.C. nr. 1393/2010).

La rândul său, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat în mai multe cauze, referindu-se la noțiunea de *eroare judiciară*, că simpla considerare a faptului că investigația în cazul reclamantului era „incompletă și părtinitoare" sau a dus la achitarea „eronată" nu poate prin ea însăși, în absența erorilor judiciare sau a unor încălcări serioase ale procedurilor judecătorești, abuzuri de putere, erori evidente în aplicarea dreptului material sau a oricărui alt motiv important ce rezultă din interesul justiției, să indice prezența unei erori judiciare în procedura anterioară (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 374).

Din analiza alin. (1) al art. 52 constatăm că legiuitorul constituant a avut în vedere nu doar actele administrative emise de autoritățile administrației publice din sfera puterii executive, ci și *actele administrative emise de alte autorități publice din sfera celorlalte două puteri* (legislativă și judecătorească) sau cu *atribuții de control*, prevăzute sau nu în Constituție.

În identificarea autorităților publice competente să emită acte administrative susceptibile de control în contencios administrativ, trebuie făcută distincție între administrația publică realizată de structuri statale sau locale, conduse sau tutelate de șeful Statului sau Guvern, și activitatea administrativă desfășurată de celelalte autorități publice, cum ar fi: Parlamentul, instanțele judecătorești, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 67).

Prima evocă un *fapt administrativ de sorginte politică* (fapt administrativ politico-statal), cea de-a doua evocă un *fapt administrativ ce mijlocește realizarea competenței* (fapt administrativ-mijloc).

Deși autoritatea legiuitoare are drept principală activitate, adoptarea de legi, iar autoritatea judecătorească urmărește în principal, la sesizare, soluționarea litigiilor apărute în societate, *organele de conducere ale Parlamentului* sau *conducătorii structurilor ce compun autoritatea judecătorească* pot desfășura, la rândul lor, o activitate de natură administrativă, subsidiară activității lor fundamentale, activitate ce se poate concretiza și în acte administrative, susceptibile de a putea fi atacate în instanța de contencios administrativ. Spre exemplu, activitatea președintelui Camerei Deputaților, în calitate de șef al serviciilor și birourilor compuse din personal administrativ, organizate în cadrul acesteia, are o natură administrativă și, pe cale de consecință, actele de numire și de revocare din funcție a membrilor acestora sunt acte administrative. Numirea în funcție a grefierilor și arhivarilor – pe bază de concurs – de către președintele instanței judecătorești este tot o activitate administrativă, materializată printr-un act administrativ ce poate fi controlat în instanța de contencios administrativ asemeni actelor administrative emise de autoritățile administrației publice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 7).

Pe aceeași linie de idei, în doctrina actuală se susține că *fiecare ramură a autorităților publice, fiecare „putere" are atât funcții proprii, ce-i determină natura, cât și funcții „reziduale", adică atribuții care aparțin „cu titlu principal" celorlalte autorități* (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 28).

Totodată, s-a admis în doctrina administrativă postdecembristă că și *hotărârile fiecăreia dintre cele două Camere ale Parlamentului* și, respectiv, *hotărârile adoptate de Parlament* reunit *în ședința comună* pot face obiectul unui control al instanței de contencios administrativ dacă se concretizează într-o activitate de natură administrativă.

Acest punct de vedere, reflectat în mică măsură în jurisprudența administrativă, a fost infirmat ulterior de Legea nr. 177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală al României care a adăugat Curții Constituționale atribuția de a se pronunța și *asupra constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.*

Ulterior, printr-o nouă lege de modificare a Legii nr. 47/1992 și, respectiv, prin O.U.G. nr. 38/2012 – *neconstituțională* și în opinia noastră, deoarece afecta *regimul* unei *instituții fundamentale a statului*, încălcând art. 115 alin. (6) din Constituție – s-a încercat înlăturarea acestei noi atribuții dobândite prin lege și menținerea doar a atribuțiilor consacrate prin art. 146 din Constituție.

Curtea Constituțională a refuzat însă să renunțe la noua atribuție instituită prin Legea nr. 177/2010, în temeiul art. 146 lit. l) din Constituție ce-i permite *„să îndeplinească și alte atribuții prevăzute prin legea sa organică"*. Astfel, prin Decizia nr. 727/2012 a apreciat că *soluția legislativă care exclude de la controlul de constituționalitate hotărârile Parlamentului care afectează valori și principii constituționale este neconstituțională.*

Nu ne propunem să evocăm în detaliu, în acest context, odiseea controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională asupra hotărârilor Parlamentului și asupra hotărârilor fiecăreia dintre cele două Camere ale acestuia, atribuție apreciată în doctrină cu o serie de argumente pertinente ca fiind neconstituțională (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 8/2012, p. 467).

Vom reține doar că stabilirea unei asemenea atribuții în favoarea jurisdicției constituționale nu mai permite instanței de contencios administrativ sesizată cu o cerere de anulare a unei hotărâri a Parlamentului sau a unei hotărâri a plenului uneia dintre cele două Camere să o controleze chiar dacă ea ar avea un evident caracter administrativ punând în aplicare o dispoziție legală sau regulamentară. Într-o asemenea situație, instanța de contencios administrativ sesizată ar urma să respingă acțiunea ca inadmisibilă, deoarece competența de a controla o astfel de hotărâre revine exclusiv Curții Constituționale, în baza atribuției legale, dobândite prin Legea nr. 177/2010 care a completat art. 27 al Legii nr. 47/1992 în acest sens.

Dintr-o altă perspectivă, mai reținem că, în practica administrativă se întâlnesc adeseori situații în care o autoritate publică, fie *refuză nejustificat să răspundă la o cerere*, fie *întârzie cu răspunsul* (*tardivitate* – s.n.), fie *nu răspunde deloc* (*tăcerea administrației* – s.n). Toate aceste cazuri sunt *asimilate actului administrativ*, putând fi atacate în instanța de contencios administrativ.

Mai mult decât atât, în jurisprudența administrativă s-a admis, de regulă, că instanța este competentă să judece chiar și *actele emise de unele structuri cu caracter privat care satisfac un interes public*, prestând servicii publice cum ar fi, de pildă, Uniunea Națională a Barourilor din România, Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești etc.

Este chiar sensul în care actuala lege a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, definește în art. 2 consacrat *semnificației unor termeni*, noțiunea de **autoritate publică**, și anume: *„orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică"*.

În ce privește *persoanele juridice de drept privat care au obținut statut de utilitate publică* asimilate *autorităților publice*, este vorba despre *asociații* și *fundații* (care, la rândul lor, se pot constitui într-o *federație* – s.n.) după cum am arătat și în cuprinsul primei prelegeri în contextul definirii *instituțiilor de utilitate publică*. Obținerea statutului de *utilitate publică* de către acestea se realizează prin *hotărâre a Guvernului* dacă sunt întrunite cumulativ mai multe condiții enumerate în art. 38 al O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, prima condiție constând în necesitatea ca *activitatea lor să se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz*.

Astfel, deși art. 52 alin. (1) din Constituția României, republicată, folosește expresia generică de *act administrativ*, textul are de fapt în vedere *trei tipuri de acte administrative*: *acte administrative ale autorităților administrației publice care realizează funcția executivă a statului*; *acte administrative emise de alte autorități publice învestite cu prerogative de putere publică, care realizează o anumită activitate fundamentală, dar în subsidiar acesteia desfășoară și acțiuni de natură administrativă*; *acte administrative emise de structuri organizatorice cu caracter privat care sunt asimilate autorităților publice, deoarece urmăresc realizarea unui interes public*, prin prestarea unor servicii publice.

§4. Definiția și trăsăturile administrației publice

După cum am precizat deja, noțiunea de administrație publică, în *sens formal organic*, evocă o categorie de autorități publice, iar în sens *material-funcțional*, evocă acte juridice și operațiuni materiale prin care se pune în aplicare legea.

Într-o formulare globală, *administrația publică reprezintă, în principal, ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome*

centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 82).

Față de această definiție valoroasă, de referință, din doctrina postdecembristă, în raport cu analiza de mai sus privitoare la sfera administrației publice, vor putea fi avute în vedere, în subsidiar, și activitățile de natură administrativă, *desfășurate de alte autorități publice decât autoritățile administrației publice* sau, chiar mai mult, *activitățile desfășurate de persoane juridice de drept privat autorizate de o autoritate publică să presteze un serviciu public.*

Inspirat din doctrină, art. 5 lit. b) C.adm. definește **administrația publică** ca reprezentând „*totalitatea activităților desfășurate în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public*".

Din definiția doctrinară de mai sus se desprind următoarele *trăsături*: este o activitate realizată în principal de *autorități executive și administrative* numite *autorități ale administrației publice*; este o activitate de *punere în aplicare a legii* sau, după caz, de *organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice*; este o activitate ce se realizează în *regim de putere publică*, prin intermediul prerogativelor constituționale sau legale ce fac să prevaleze interesul public.

Administrația publică este o *specie a activității publice*, o formă a vieții publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 83).

Administrația, respectiv, ansamblul organelor administrative pe care le implică, a devenit elementul caracteristic al societății moderne și noțiunea cheie și a științei administrației, în contextul în care dezvoltarea social-economică și politică a oricărei țări este fundamentată, printre alte elemente principale ale vieții sociale, pe *administrație* și, în mod deosebit, pe *administrația publică* (*C.C. Manda*, op. cit., 2012, p. 9).

Administrația dispune în principal de trei prerogative deosebit de importante, și anume: prerogativa acțiunii unilaterale, prerogativa executării provizorii și prerogativa executării silite.

În prezent, doctrina utilizează noțiunea de **executiv** pentru a evoca *activitatea publică ce nu este nici legiferare și nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică*, care impulsionează administrația, formând de fapt conducerea acesteia.

Administrația publică nu mai reprezintă o formă de realizare a puterii de stat, ca în dreptul socialist, deoarece *nu doar statul este persoană morală de drept public, ci și unitățile administrativ-teritoriale* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 83).

Administrația publică, se mai apreciază în doctrina actuală, își desfășoară activitatea prin *acte administrative*, *fapte materiale juridice* și *operațiuni tehnico-materiale* (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 2).

Sunt chiar formele de manifestare a acțiunii administrative de către autoritățile administrației publice asupra cărora vom reveni în detaliu, în primele prelegeri ale celui de-al doilea volum, în partea consacrată activității acestora.

Autoritățile care realizează administrația publică sunt: *cei doi șefi ai executivului* (Președintele României și Guvernul, condus de prim-ministru); *ministerele și celelalte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului* sau ministerelor; *autoritățile administrative autonome* (organe centrale de specialitate care nu se află în subordinea Guvernului sau a ministerelor, cum ar fi: Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Banca Națională a României, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Pază și Protecție, Agenția Națională de Integritate etc.); *instituțiile publice, regiile autonome și companiile naționale subordonate ministerelor*; *prefectul* (administrație de stat în teritoriu); *serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale* (administrație de stat în teritoriu); *autoritățile administrative autonome locale* (consiliile județene, consiliile locale, președinții consiliilor județene și primarii); *instituțiile publice și regiile autonome de interes local subordonate consiliilor județene sau consiliilor locale.*

Astfel, potrivit art. 116 din Constituția, republicată, *ministerele se pot organiza numai în subordinea Guvernului*, iar *organele centrale de specialitate se pot organiza: în subordinea Guvernului, în subordinea ministerelor ori ca autorități administrative autonome.*

În limbajul tradițional de drept public, acel organ din sfera puterii executive care dispune de o competență materială determinată într-un anumit domeniu poartă denumirea de *minister*, iar titularul acestuia de *ministru.* Constituția României conferă o accepțiune strictă acestui concept, el evocând unul din organele de specialitate subordonate Guvernului, fără a fi singurul astfel de organ. Astfel, în subordinea Guvernului se pot regăsi, pe lângă ministere, și alte organe centrale de specialitate, care poartă altă denumire decât cea de minister și ai căror conducători nu sunt membri de drept ai Guvernului. *Administrația centrală de specialitate* este realizată, în prezent, de *administrația statală*, iar structura ei include autorități guvernamentale și autorități administrative autonome (*V. Vedinaș*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 984).

Supraordonarea și subordonarea desemnează acele raporturi care se stabilesc între două autorități, în temeiul cărora unul dintre ele, aflat pe o poziție superioară într-un sistem, dispune de anumite drepturi ce decurg din aceasta față de autoritatea (organul) aflat pe o treaptă inferioară, care avea anumite obligații față de organul superior tocmai datorită poziției pe care se află (*V. Vedinaș*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 985).

Subordonarea administrativă în sens organic presupune: *dreptul de organizare a activității autorității inferioare*; *dreptul de a-i transmite instrucțiuni obligatorii*; *dreptul de supraveghere generală a activității*; *dreptul de numire a conducătorilor*; *dreptul de tragere la răspundere* și *dreptul de control al activității cu posibilitatea de anulare a actelor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 85).

Prelegerea IV
Obiectul, definiția și trăsăturile dreptului administrativ

§1. Obiectul dreptului administrativ

Discuțiile cu privire la *conținutul* și *sfera* administrației publice nu pot fi separate de cele care privesc *obiectul dreptului administrativ* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 114).

În doctrina postbelică s-au formulat mai multe puncte de vedere în această problemă care permit delimitarea a trei curente de opinie repuse în dezbatere în doctrina postdecembristă.

Teza **unicității** susține că *dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice.*

Teza **dublei naturi juridice** conduce la concluzia că *dreptul administrativ se aplică administrației publice, alături de norme aparținând altor ramuri de drept.*

Teza **subsidiarității** consideră că *dreptul administrativ se aplică nu doar activităților desfășurate de autoritățile administrației publice, ci și acțiunilor de natură administrativă realizate de alte autorități publice.*

Prima teză este de neacceptat în prezent. Deși dreptul aplicabil administrației publice este în principal dreptul administrativ, în activitatea acesteia se aplică și numeroase norme ce aparțin altor ramuri ale dreptului, precum dreptul financiar public, dreptul mediului, dreptul civil etc. În schimb, celelalte două teze, atât cea a *dublei naturi juridice*, cât și cea a *subsidiarității* sunt de actualitate.

Astfel, în timp ce *teza dublei naturi juridice* este promovată pentru considerente ce le vom expune în continuare, în contextul analizei dreptului aplicabil administrației publice pornind de la identificarea **obiectului dreptului administrativ**, *teza subsidiarității* este promovată pentru considerentele deja expuse pe larg, în cadrul prelegerii anterioare, în contextul analizei *sferei administrației publice potrivit art. 52 din Constituție.*

Dintr-o asemenea perspectivă, față de regimul constituțional actual, *obiectul dreptului administrativ* este privit ca fiind constituit din acel grup de norme juridice care reglementează anumite relații sociale din sfera de administrare a treburilor statului și unităților administrativ-teritoriale exercitate prin autoritățile lor, alte categorii de relații sociale din aceeași sferă fiind reglementate prin norme juridice din cadrul altor ramuri ale dreptului cum ar fi dreptul constituțional, dreptul civil, dreptul financiar public etc.

Cu alte cuvinte, *normele dreptului administrativ se aplică administrației publice și împreună cu alte norme juridice, aparținând altor ramuri de drept.*

Se apreciază că trebuie făcută distincția după cum *normele dreptului administrativ se intersectează cu normele altor ramuri ale dreptului public*, respectiv *cu normele altor ramuri ale dreptului privat* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 115).

Pentru a defini obiectul de reglementare al dreptului administrativ sunt identificate, deci, două situații: ***reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public*** și ***reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului privat.***

În ce privește *reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public*, pot fi identificate trei ipoteze (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 116).

Într-o primă ipoteză este vorba despre ***raporturile reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri de drept public***, cum este cazul dreptului constituțional.

Astfel, în dreptul constituțional domină *teza dublei naturi juridice* a unor raporturi sociale, teză ce pornește de la ideea că toate relațiile sociale reglementate de normele constituționale sunt raporturi de drept constituțional, calitate ce nu exclude, ci dimpotrivă, îngăduie, calificarea unor raporturi juridice și din perspectiva altor ramuri ale dreptului, cum este, spre exemplu, dreptul administrativ.

Pe cale de consecință, dispozițiile din Constituție care se referă la Guvern, la administrația publică centrală de specialitate sau la administrație publică locală, la contenciosul administrativ, la funcția publică etc. au o dublă natură juridică, de *drept constituțional* și, în subsidiar, de *drept administrativ*.

În această ipoteză, *dreptul constituțional* joacă rolul de *factor structurant* în sistemul de *drept* în ansamblul său, în sensul că el guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprimă un anume conținut și o anume direcție (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 17).

Cum izvorul formal principal al dreptului constituțional este Constituția, actul politic și juridic fundamental al țării, iar Constituția, aflându-se la vârful arhitecturii sistemului actelor normative din țara noastră, implică stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor dreptului cu dispozițiile ei, dreptul constituțional se constituie ca factor structurant al întregului sistem de drept, impunând la rândul său, stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor ce alcătuiesc toate celelalte ramuri ale dreptului cu normele sale.

De altfel, chiar art. 1 alin. (5) din Constituția republicată consacră expres, necesitatea *respectării Constituției* și a *supremației* sale, precum și *caracterul obligatoriu al legilor*, asupra acestuia urmând să revenim în contextul evocării *principiului legalității*, spre finalul acestei prelegeri.

În ce privește supremația Constituției, aceasta este privită în doctrina de specialitate ca o *calitate a constituției* care o situează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată în stat și face din Legea fundamentală, sursa tuturor

reglementărilor în domeniile economic, politic, social și juridic (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. I, 2016, p. 63).

Supremația Constituției este o noțiune complexă, în conținutul căreia sunt incluse *valori politice și juridice* prin care se exprimă poziția supraordonată a constituției în sistemul de drept și social-politic al unui stat, făcând necesară existența unui **raport de conformare** sau cel puțin de compatibilitate între toate conduitele umane și Constituția unui stat (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu,* în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu,* op. cit., 2019, p. 17).

Într-o a doua ipoteză avem în vedere ***raporturile reglementate de dreptul administrativ ca drept comun altor ramuri ale dreptului***, cum ar fi, de pildă, dreptul financiar public, dreptul mediului, dreptul urbanismului etc.

În această a doua ipoteză, dreptul administrativ are rol de *factor structurant*, determinant în raport cu celelalte ramuri ale dreptului. Un asemenea rol de drept comun îi revine dreptului administrativ datorită desprinderii în timp a unor instituții ale sale în veritabile ramuri ale dreptului, ca urmare a evoluției sale tot mai diversificate, efect firesc al creșterii sarcinilor administrației publice.

Într-o a treia ipoteză ne referim la ***raporturile reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri ale dreptului***, cum ar fi, de exemplu, dreptul internațional public etc. Relațiile externe ale unui stat neputând fi scoase din sfera administrației publice, dreptul administrativ reglementează „administrația exterioară" în cooperare cu dreptul internațional public.

Deoarece art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată, consacră prioritatea reglementărilor internaționale în raport cu legile interne în materia drepturilor omului, *cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile* rezultă că, în acest domeniu, normele dreptului internațional public au preeminență față de normele interne ale dreptului administrativ, fiind vorba despre un *raport de subsecvență* între dreptul administrativ și dreptul internațional public.

În ce privește a doua situație, ***reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului privat***, trebuie precizat că, în această situație, *dreptul administrativ are rol de factor structurant*, fiind vorba în egală măsură de acceptarea tezei dublei naturi juridice a raporturilor care apar în sfera administrației publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 118).

Astfel, regimurile juridice de drept civil, dreptul muncii și dreptul protecției sociale etc. întregesc reglementările referitoare la competența autorităților administrației publice, aflându-se cel mai adesea într-un **raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ**. Spre exemplu, în activitatea pe care o desfășoară autoritățile administrației publice pot încheia *contracte administrative* supuse regimului dreptului administrativ, art. 2 alin. (1) lit. c^1) din Legea contenciosului administrativ exemplificând cu patru categorii de asemenea contracte asimilate *actelor administrative*. Dar, în egală măsură, aceleași autorități ale administrației publice pot încheia și *contracte civile* supuse regimului dreptului civil și, deci, susceptibile a fi cenzurate în instanța de drept comun.

În sfârșit, mai distingem ***raporturile sociale ce fac obiectul administrației publice realizate de alte structuri organizatorice decât cele ale administrației publice***, caz în care regimul administrativ e subsecvent altor regimuri juridice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 120).

În doctrina actuală s-a mai susținut și că *obiectul dreptului administrativ îl formează acele raporturi sociale care constituie obiectul activității administrative a statului și a colectivităților locale, realizată deci, de către autoritățile administrației publice potrivit normelor legale, cu excepția raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activității financiare a statului și a colectivităților locale* (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 77 și urm.).

Această definiție este însoțită de următoarea argumentare:

În primul rând, trebuie observat că obiectul dreptului administrativ nu îl formează toate raporturile sociale în care sunt implicate autoritățile administrației publice prin diferite fapte juridice, ci numai acelea în care autoritățile administrative înfăptuiesc puterea executivă, fiind purtătoare a autorității publice. În al doilea rând, din această grupare de raporturi sociale le desprindem pe acelea care se nasc în procesul realizării activității financiare, deoarece, datorită specificului puternic al acestora, ele fac obiectul unei ramuri distincte de drept, dreptul financiar.

În ce ne privește, avem rezerve față de această metodă de definire a dreptului administrativ, prin excluderea din câmpul raporturilor care se nasc în cadrul administrației publice doar a raporturilor care apar în cadrul activității financiare și care constituie obiect de cercetare pentru disciplina *Drept financiar public*, atât timp cât, la nivelul administrației publice se regăsesc și alte tipuri de raporturi, specifice *dreptului civil*, *dreptului familiei* etc., care implicit vor constitui obiect de analiză cu ocazia studiului acestor ramuri ale dreptului.

§2. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ

Potrivit unei opinii exprimată în doctrina administrativă, termenul de *„Drept administrativ"* poate fi utilizat în două accepțiuni. Într-o primă accepțiune, el desemnează o *ramură de drept*, adică un ansamblu de norme juridice având un obiect propriu de reglementare, o categorie determinată de relații sociale. Într-o a doua accepțiune, el desemnează o *ramură a științei*, adică un ansamblu sistematizat de cunoștințe despre dreptul administrativ ca ramură de drept (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 22).

Este neîndoielnic faptul că dreptul administrativ a fost primul instrument științific de investigare și modelare a administrației (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 58).

În doctrină se consideră că *obiectul reglementării* reprezintă *criteriul obiectiv* de formare a ramurii de drept, iar *metoda*, *criteriul subiectiv*, determinat de voința legiuitorului, respectiv, interesul forțelor politice care conduc societatea. Prin îmbinarea acestor două criterii se explică de ce, în unele cazuri, relațiile sociale de același tip sunt reglementate de ramuri de drept distincte sau de ce aceeași metodă de reglementare se

folosește de către mai multe ramuri de drept, ori de ce, în cadrul aceleiași ramuri de drept se folosesc mai multe metode (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 37).

Obiectul și *metoda de reglementare* impun dreptul administrativ ca ramură a dreptului public care cuprinde normele juridice ce privesc procesul de aplicare a legii și a celorlalte acte normative cu putere de lege.

Sub incidența normelor de drept administrativ intră două categorii de raporturi sociale, și anume: cele care privesc *aplicarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii,* precum și cele care privesc *soluționarea litigiilor dintre autoritățile administrației publice* pe de-o parte (autoritățile publice în general, potrivit art. 52 din Constituția republicată – *s.n.*) *și cei vătămați în drepturile lor recunoscute de lege sau chiar în interesele lor legitime*, pe de altă parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 121).

Geneza dreptului administrativ, se apreciază într-un tratat consacrat acestei discipline, îi determină problematica, și anume: suspiciune față de Guvern care, pe de-o parte, este bănuit că atentează la drepturile naturale și imprescriptibile ale cetățeanului, iar, pe de altă parte, necesitatea pentru Guvern de a dispune de mijloacele necesare pentru satisfacerea interesului general; prima cerință impune o limitare a funcției administrative a statului realizată printr-un control al activității administrative; a doua impune acordarea de privilegii și prerogative Administrației. Această problematică a dreptului administrativ constituie un aspect important al vieții politice a Statului. Între aceste două poluri, sinteza este imposibilă, urmărindu-se doar menținerea unui echilibru, permanent amenințat în decursul istoriei (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 49).

În esența sa, dreptul reprezintă un ansamblu de soluții ale problemelor sociale. Ca atare, misiunea esențială a administrației și a dreptului administrativ constă în realizarea unei raționale și eficiente serviri a interesului general al societății (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 50).

Potrivit unei poziții fundamentată în doctrina interbelică, *dreptul administrativ cuprinde regulile după care Statul exercită funcțiunea executivă, precum și pe acelea care guvernează raporturile dintre Stat și individ născute în urma unui act administrativ* (*A. Teodorescu*, op. cit., 1929, p. 14).

Într-o formulare mai sintetică, *dreptul administrativ a fost privit ca având ca obiect organizarea autorităților administrative și funcționarea serviciilor administrative* (*E.D. Tarangul*, op. cit., 1944, p. 54).

În doctrina actuală, *dreptul administrativ este definit ca acea ramură a dreptului public care reglementează dominant relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau persoanele juridice de drept privat autorizate să presteze servicii publice, asimilate autorităților publice, pe de-o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin acte administrative ale acestor autorități, pe de altă parte* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 122).

Într-o altă formulare, care se raportează la noțiunea de administrație publică, mai ales din perspectiva sensului material al acesteia, și nu al sensului organic, ca mai sus, *dreptul administrativ* poate fi definit *ca acea ramură a dreptului public ce*

cuprinde un ansamblu de norme juridice care reglementează raporturile sociale născute în activitatea de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, desfășurată, în principal, de autoritățile administrației publice, precum și de regiile autonome, instituțiile publice și alte servicii care realizează activități de interes public și, în subsidiar, și de celelalte autorități publice.

Tot în doctrina postdecembristă, dreptul administrativ a mai fost definit și ca reprezentând *acea ramură a dreptului public român care cuprinde totalitatea normelor juridice ce reglementează organizarea și activitatea organelor de stat înființate pentru realizarea sarcinilor puterii executive, raporturile dintre aceste organe și particulari (persoane fizice sau juridice), precum și răspunderea și sancțiunile aplicabile pentru nerespectarea acestor norme* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 17).

Singura obiecție care poate fi adusă acestei definiții, asemănătoare pe fond cu cele două anterioare, este aceea că autorul are în vedere doar *organele de stat*, în timp ce sfera administrației publice este mai largă, după cum deja s-a relevat, în repetate rânduri, aspect ce nu permite ignorarea *autorităților administrației publice locale* din conținutul acestei definiții.

Dreptul administrativ a fost definit sintetic și ca *acea ramură a sistemului de drept alcătuită din ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce apar în procesul de executare a legii, de către autoritățile administrației publice, în realizarea puterii de stat* (publice – s.n.) (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 22).

În sfârșit, tot într-o formulare concisă, se mai apreciază în doctrină că *dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public, cercetează administrația publică, abordând fenomenul administrativ prin prisma normelor juridice care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice* (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 7).

Acest obiect de studiu, se precizează în continuare, este limitat însă la aspectul juridic al *fenomenului administrativ*, fără a putea elucida toate celelalte aspecte necesare pentru cunoașterea complexă a respectivului fenomen.

La o analiză atentă a principalelor definiții ale dreptului administrativ formulate în doctrina administrativă observăm că, în esență, fondul comun de idei este același, diferențele apărând sub aspectul formei la care recurge un autor sau altul, pentru a exprima cât mai bine *caracteristicile* definitorii ale acestei ramuri de bază a sistemului de drept românesc. Motivarea enumerării acestor definiții constă în necesitatea înțelegerii corecte a semnificației noțiunilor cu care dreptul administrativ operează, cititorul acestor rânduri fiind în măsură să-și însușească propria definiție cu condiția să fi reținut fondul comun de idei.

În ce privește **trăsăturile dreptului administrativ**, doctrina actuală nu a reușit adoptarea unei poziții comune. Vom reține următoarele *caracteristici fundamentale*:

a) Dreptul administrativ este calificat în mod unanim ca fiind o ***ramură a dreptului public*** și implicit a sistemului unitar al dreptului român. Pe linia de idei dezvoltată în doctrina interbelică, dreptul administrativ este privit de o parte a doctrinei actuale ca o ramură de drept ***relativ tânără*** comparativ cu dreptul civil sau cu dreptul

penal (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 44; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 20; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 18).

b) Dreptul administrativ se caracterizează printr-o ***extraordinară varietate de domenii pe care le reglementează***, de la economie la sănătate, de la armată la învățământ.

Încă de la început, obiectul dreptului administrativ a fost vast și variat, deoarece sarcinile Statului erau numeroase și variate, ele amplificându-se în epoca contemporană (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 13; *M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 66).

Din această trăsătură decurge, în opinia unor autori din perioada interbelică, dar și din prezent, o alta, și anume, *imposibilitatea codificării* acestei ramuri de drept. Cu toate acestea, adoptarea Codului administrativ, pe calea delegării legislative, în vara anului trecut a demonstrat că orice „vis" poate deveni realitate dacă există suficientă voință politică. Este o chestiune ce necesită o atenție specială în cadrul unei prelegeri ulterioare. De altfel, analiza administrației publice și a personalului din administrație urmează a se realiza pe baza Codului administrativ.

c) Dreptul administrativ este un ***drept exorbitant***, în sensul că regulile acestuia se caracterizează prin existența unor drepturi calificate ca prerogative de putere publică, prerogative prin care administrația poate acorda drepturi particularilor, dar le poate încredința și obligații, fără consimțământul acestora (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 67).

d) Dreptul administrativ este dominat de ***principiul legalității***, în sensul că *activitatea autorităților administrației publice se desfășoară pe baza legilor și în conformitate cu acestea*, urmărindu-se în principal, punerea lor în aplicare.

Întrucât legea este emanația voinței generale a națiunii, exprimată prin intermediul reprezentanței naționale, este firesc ca regulile de conduită instituite de aceasta cu respectarea procedurii prevăzute în acest scop să fie înzestrate în raport cu celelalte acte normative susceptibile de a fi aplicate cu ajutorul constrângerii de stat cu cea mai mare forță juridică.

Această domnie a legii se traduce, pe de-o parte, prin faptul că normele juridice stabilite de ea nu pot fi modificate, suspendate sau desființate prin acte juridice normative emanând de la alte organe de stat, ci, dimpotrivă, acestea trebuie să-i fie conforme. Pe de altă parte, legea este în măsură să intervină în orice moment pentru a modifica, a suspenda sau a desființa o normă juridică stabilită printr-un act administrativ (*T. Drăganu*, op. cit., 1992, p. 85).

Principiul legalității și, în primul rând, al *supremației Constituției*, prevăzut inițial în art. 51 din Constituția României din 1991, a primit, ca urmare a revizuirii acesteia, importanța cuvenită, el fiind plasat în finalul art. 1 din Constituția republicată, aspect deja evocat în cuprinsul acestei prelegeri. Potrivit acestei dispoziții, „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*".

Avantajul noii poziții a acestui principiu constă în faptul că, pe lângă o obligație fundamentală a cetățenilor, principiul supremației Constituției se întemeiază pe poziția sa supraordonată, în vârful piramidei sistemului juridic, generând supralegalitatea constituțională, aplicabilă întregului sistem, astfel încât legea însăși exprimă

voința generală numai cu respectarea normei constituționale. Obligativitatea legii – *principiul legalității* – asigură ordinea de drept.

Ca și principiul supremației Constituției, legalitatea este de esența cerințelor statului de drept, adică a preeminenței legii în reglementarea relațiilor sociale, în sensul art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia *„Nimeni nu este mai presus de lege"* (*M. Constantinescu*, în *colectiv*, op. cit., 2004, p. 3).

De altfel, și Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, a stabilit că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii, iar „statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii" (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 11).

În titlul consacrat **principiilor generale aplicabile administrației publice**, Codul administrativ definește ***principiul legalității***: *„Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte*" (art. 6).

e) Dreptul administrativ cuprinde ***norme juridice specifice***, care reglementează în regim de putere publică relațiile sociale ce se nasc în sfera administrației publice (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 66).

Aceste norme juridice sunt de *natură administrativă*, fiind cuprinse în acte normative care reglementează administrația publică, pe baza și în executarea legii.

Normele juridice ce constituie ramura dreptului administrativ reglementează constituirea, organizarea și funcționarea autorităților administrației publice și instituțiilor publice, competența acestora, responsabilitatea și situația juridică a personalului din administrație (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 27; *I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 44).

Cu alte cuvinte, într-o altă formulare, dreptul administrativ se caracterizează prin existența unui *ansamblu de reguli specifice activităților administrative*, distincte de cele care reglementează raporturile dintre particulari, constituind regimul juridic administrativ, ce deosebește dreptul administrativ de dreptul privat, și mai ales de dreptul civil (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 37).

Altfel spus, *ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice reprezintă* ***„dreptul aplicabil administrației publice"*** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 93).

f) Normele dreptului administrativ au cel mai adesea ***caracter imperativ***, constituind un regim derogatoriu al acțiunilor administrației publice, un regim de putere publică, de supraordonare a subiectelor raporturilor juridice, deasupra aflându-se întotdeauna autoritățile administrației (*I. Corbeanu*, op. cit., 2010, p. 44).

În principiu, problemele care apar în activitatea administrativă diferă de problemele născute din raporturile apărute între particulari, tocmai datorită prerogativelor de putere publică ce revin autorităților administrației publice.

Astfel, există o tehnică juridică de acțiune, proprie administrației publice, atât în ce privește emiterea actelor administrative, cât și în ce privește încheierea unor con-

tracte administrative cu particularii, supuse unui regim juridic diferit de cel aplicabil contractelor civile sau de muncă. De asemenea, organizarea și funcționarea serviciilor publice sunt stabilite unilateral de autoritățile administrației publice.

g) Normele dreptului administrativ sunt mai ***mobile*** față de normele dreptului privat, aspect ce decurge din specificul activității administrative și din transformările rapide care au loc în administrație (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 38).

Această *extremă mobilitate* a dreptului administrativ a fost subliniată încă din doctrina interbelică, mai ales în raport cu *dreptul privat caracterizat prin stabilitate*, teoria obligațiilor având la bază dintotdeauna construcțiile juridice ale jurisconsulților romani, pe câtă vreme legile administrative s-au caracterizat prin continue modificări, ale căror cauze se regăsesc în principal în faptul că *„fiecare partid politic, care deține puterea, voiește să organizeze serviciile publice conform concepțiilor sale politice"* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 13).

Prin sfera largă a domeniilor reglementate, cărora trebuie să li se aducă norme de perfecționare, se apreciază în doctrină, dreptul administrativ are un pronunțat caracter de *mobilitate*, constând în faptul că normele de drept administrativ se înlocuiesc sau se modifică destul de repede după adoptarea lor (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 19).

Nu mai puțin adevărat este că această permanentă mobilitate a normelor de drept administrativ, de drept public, în general, *dinamica legislativă* caracteristică mai ales, secolului actual a degenerat către o veritabilă *inflație legislativă*, devenită tot mai dăunătoare societății românești, criticată de mediul de afaceri, de societatea civilă, de toți cei cărora legislația li se adresează.

h) În dreptul administrativ, ***interesul public are prioritate față de interesul particular*** pornindu-se de la ideea că, în statul de drept, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 38).

Principiul satisfacerii interesului public cunoaște o consacrare expresă în art. 10 C.adm., potrivit căruia: *„Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local"*.

Tocmai datorită acestei poziții a administrației publice față de cetățeni au fost instituite așa numitele **drepturi garanții** în art. 51 și în art. 52 din Constituția României, republicată.

Dacă în prelegerea anterioară am realizat o analiză în detaliu a art. 52, ce reglementează *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, în ce privește *dreptul de petiționare* vom reține în sinteză că *cetățenii și organizațiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă, au dreptul să adreseze petiții autorităților publice, fără taxă, iar acestea, la rândul lor, sunt obligate să răspundă la petiții, în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.*

Prelegerea V
Izvoarele dreptului administrativ

§1. Definiția și clasificarea izvoarelor dreptului

Termenul de **izvor**, în domeniul dreptului are semnificația de *sursă*, de *origine*, de factor de determinare și de creare a dreptului (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 68).

Analiza **izvoarelor dreptului** în *teoria generală a dreptului* a pus în lumină două categorii de accepțiuni ale acestei noțiuni: izvor de drept în *sens material* și izvor de drept în *sens formal* (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 152).

Izvoarele materiale ale dreptului, denumite și *izvoare reale* sunt concepute ca adevărate „dat"-uri ale dreptului, realități exterioare acestuia, care determină acțiunea legiuitorului sau dau naștere unor reguli izvorâte din necesitățile practice.

Izvoarele materiale reprezintă *condițiile sociale care determină adoptarea unor norme juridice*. Pentru ca o regulă de conduită să devină obligatorie pentru cei cărora li se adresează, este nevoie ca acea regulă să capete o formă juridică, prin care voința guvernanților să devină voință de stat, obligatorie pentru membrii societății, pentru a putea să intervină în caz de nevoie forța de constrângere a statului. Aici intervin *izvoarele formale* ale dreptului. Acestea reprezintă *actele normative adoptate sau emise de către autoritățile publice competente*, acte ce conțin norme juridice, reguli de conduită obligatorii, imperative (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 31).

Într-o formulare succintă, ***izvoarele formale* reprezintă *formele juridice de exprimare a voinței guvernanților.***

Unii autori mai disting între *izvorul de drept obiectiv* și *izvorul de drept subiectiv*. *Izvorul de drept obiectiv* este întotdeauna actul normativ care conține norme juridice, precum și alte surse recunoscute ca atare. *Izvorul de drept subiectiv* și al obligațiilor corelative îl constituie orice act sau fapt juridic, generator de drepturi și obligații juridice (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 31).

Varietatea de forme prin care normele juridice de drept administrativ se exprimă a determinat clasificarea *izvoarelor formale* în *izvoare scrise* și *izvoare nescrise* (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 90).

De altfel, literatura de specialitate occidentală face în mod obișnuit distincție între **izvoarele scrise** (Constituție, legi, ordonanțe, acte ale Guvernului etc.) și **izvoarele nescrise** (cutuma, jurisprudența, principiile generale ale dreptului și doctrina).

Autoritatea publică elaborează prima categorie de izvoare, pe care le finalizează în norme (reguli) scrise, de unde și denumirea lor de *izvoare scrise*, al căror prototip este legea. În cazul celei de-a doua categorii, elaborarea este mult mai nuanțată, unele norme elaborate spontan, fiind concretizate în *reguli cutumiare*, în vreme ce alte

norme sunt elaborate de către instanțele judecătorești, formând *regulile jurisprudențiale* (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 71).

În general, sistemele de drept au recurs de o manieră inegală la aceste procedee, acordând prioritate uneia sau alteia dintre cele trei modalități.

În doctrina franceză, izvoarele de drept reprezintă ***procedurile prin care se elaborează regulile de drept*** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 128).

Specificitatea *izvoarelor dreptului administrativ* constă mai ales, în rolul administrației în structurile puterii. Administrația este integrată în puterea executivă a cărei armătură o constituie sub autoritatea guvernului, dar ea se află, totodată, într-o situație paradoxală: se supune dreptului administrativ, dar reprezintă, în egală măsură, unul din principalii actori în elaborarea regulilor de drept produse de puterea executivă (*C. Debbasch, F. Colin*, op. cit., 2011, p. 51).

Vom defini *izvoarele dreptului administrativ* ca reprezentând ***formele în care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting raporturi de drept administrativ.*** Cu alte cuvinte, normele juridice sunt cuprinse în acte juridice cu caracter normativ, care devin astfel izvoare formale ale dreptului.

§2. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ

Izvoarele scrise prezintă în epoca contemporană o determinare constituțională, Constituția fiind primul dintre acestea (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 129).

În principiu, se admite ideea *ordonării și ierarhizării izvoarelor scrise,* având-se în vedere un *sistem al normativității juridice*, ierarhizarea făcându-se după forța juridică a actelor normative, înțeleasă ca forța de a produce efecte juridice.

Forța juridică a unui izvor scris este dată de conținutul și caracterul acestuia, determinate de natura și poziția autorității publice de la care emană actul respectiv (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 129 și urm.).

În raport de autoritatea publică de la care provin și, implicit, de forța lor juridică, *izvoarele scrise ale dreptului administrativ* sunt: *Constituția, legile (constituționale, organice* sau *ordinare*), *decretele-legi* adoptate până în mai 1990, *ordonanțele Guvernului (simple sau de urgență), hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale* și *extraministeriale,* indiferent de denumirea lor (ordine, instrucțiuni, precizări, circulare) *actele autorităților administrative centrale autonome*, indiferent de denumirea lor (circulare, precizări, hotărâri etc.), *ordinele prefecților, hotărârile consiliilor județene, hotărârile consiliilor locale, dispozițiile președinților consiliilor județene* și *dispozițiile primarilor.*

Constituția reprezintă *cel mai important izvor al dreptului administrativ* datorită caracterului de lege fundamentală și, deci, forței juridice superioare a normelor de drept administrativ pe care le conține. Constituția este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administrație publică" (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 132).

Trebuie precizat însă că nu toate dispozițiile constituționale sunt izvoare ale dreptului administrativ, ci doar cele care se referă, spre exemplu, la organizarea și

funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice (Președinte, Guvern, administrație ministerială și extraministerială, prefect, autorități ale administrației publice locale), cele care privesc drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor a căror realizare revine administrației publice, normele care se referă la raporturile administrației publice cu alte autorități publice, precum și cu cetățenii etc. Asemenea norme constituționale au deci o *dublă natură juridică*, de drept constituțional și, în subsidiar, de drept administrativ.

Mai reținem în acest context că Legea fundamentală a României, asemeni celorlalte constituții ale statelor membre ale Uniunii Europene, cuprinde reguli cu valoare de principiu privind raportul dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul național (*M. Andreescu, C. Andreescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/2017, p. 48).

În plan practic, interferența dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul național apare în special atunci când există contradicții între normele juridice aparținând sistemelor de drept. Unul dintre cele mai importante aspecte îl constituie raportul dintre *supremația Constituției* și caracterul obligatoriu al legilor, pe de-o parte, și principiul priorității dreptului Uniunii Europene, pe de altă parte, dar și competențele jurisdicției constituționale în materia aplicării și interpretării normelor cuprinse în actele juridice ale Uniunii Europene (*M. Andreescu, C. Andreescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 8/2017, p. 49).

Legile constituționale, adică legile de revizuire a Constituției, sunt izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care au ca obiect de reglementare probleme din sfera acestei ramuri de drept. Prima, și singura până în prezent, lege de revizuire a Constituției din 1991, Legea nr. 429/2003 a intervenit cu modificări și completări privind unele autorități ale administrației publice, precum Președintele României, Guvernul, prefectul, unele instituții fundamentale ale dreptului administrativ, precum, funcția publică, contenciosul administrativ etc. Din această perspectivă, ea constituie și izvor al dreptului administrativ.

Legile organice sunt legile ce pot fi adoptate doar în materiile expres prevăzute în Constituție și sunt izvoare ale dreptului administrativ, de asemenea, în măsura în care reglementează raporturi de drept administrativ, precum Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Legile ordinare, ce reprezintă regula în raport cu legile organice, putând fi adoptate în orice domeniu specific activității de legiferare, cu excepția domeniilor legii organice, constituie izvoare ale dreptului administrativ în măsura în care reglementează relații sociale ce fac obiectul administrației publice. Printre acestea menționăm Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public cu modificările și completările ulterioare sau Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată.

Ordonanțele Guvernului, *simple* sau *de urgență*, cu regimul lor specific consacrat de art. 115 din Constituția României, republicată, *acte normative cu forța juridică egală cu a legii*, având o natură juridică specială, pot fi calificate de principiu, ca izvoare ale dreptului administrativ dacă avem în vedere *autoritatea emitentă*.

Această calificare nu exclude însă posibilitatea ca ordonanțele Guvernului să fie și izvoare ale altor ramuri ale dreptului, în funcție de obiectul lor de reglementare.

Hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale și extraministeriale, actele autorităților administrative centrale autonome, actele autorităților administrației publice locale și actele prefecților *constituie izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care au caracter normativ. Caracterul normativ* este stabilit după *criteriul sferei de cuprindere*, fiind vorba despre acte administrative care se adresează tuturor, conținând reguli generale și impersonale, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat.

Pot fi adoptate și *acte administrative comune,* spre exemplu de către două sau mai multe ministere, care nu vor avea însă o forță juridică superioară celor adoptate de o singură autoritate administrativă, dar care pot constitui la rândul lor izvoare ale dreptului administrativ, *dacă au caracter normativ.*

La actele normative enumerate mai sus, care constituie izvoare ale dreptului administrativ cu precizările aduse, unii autori adaugă și **decretele Președintelui** emise în baza art. 100 din Constituția României, republicată, „în măsura în care acestea au caracter normativ" și reglementează raporturile sociale din sfera administrației publice (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, *D. Brezoianu*, op. cit., 2004, *C. Manda*, op. cit., 2008, p. 73; p. 32; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 30; p. 28; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 3).

Este vorba, în opinia acestor specialiști, despre decretele emise în exercitarea atribuțiilor constituționale de *declarare a mobilizării generale sau totale a forțelor armate* [art. 92 alin. (2) din Constituție], despre decretele privind *măsurile luate pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva țării* [art. 92 alin. (3) din Constituție], precum și despre decretele prin care Președintele instituie, *potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale* [art. 93 alin. (1) din Constituție].

În edițiile anterioare, în acord cu linia de gândire a profesorului Iorgovan, pe care o apreciem în continuare ca fiind corect argumentată și raportată la o profundă analiză a literei și spiritului Legii fundamentale, susțineam că Președintele nu ar putea lua decizii fundamentale pentru soarta țării ca cele de mai sus, decât în fruntea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, decretele sale având rolul de a face incidente hotărârile acestuia și de a declanșa aplicarea cadrului legal în materie. În consecință, ne alăturam poziției profesorului Iorgovan, potrivit căreia *decretele președintelui* emise în exercitarea atribuțiilor sale constituționale nu puteau fi decât *acte administrative individuale*, fără a fi deci izvoare ale dreptului administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 131 și urm.).

Instituirea *stării de urgență în România*, urmare a situației epidemiologice internaționale determinată de răspândirea unui virus periculos, prin Decretul nr. 195/2020 și prelungirea acesteia, prin Decretul nr. 240/2020, emise de Președintele României ne obligă să ne schimbăm opinia, analiza celor două acte juridice ducând nu doar la concluzia *caracterului lor normativ*, ci mai mult, a *caracterului lor de acte ce conțin*

norme cu putere de lege, atâta vreme cât afectează dispoziții legale exprese prin unele din textele conținute în cele două Anexe.

Ne exprimăm însă rezerve față de validitatea și constituționalitatea acestor acte prezidențiale, care răstoarnă *ierarhia actelor normative*, acte a căror aplicare a născut vii dezbateri în mediul online, pentru început, datorită problemelor pe care le ridică. Vom reveni asupra acestor decrete atât cu ocazia analizei atribuției Președintelui de a institui măsuri excepționale, consacrată în art. 93 din Constituție, cât și cu ocazia analizei actelor Președintelui României.

În ansamblul actelor normative ce pot constitui izvoare ale dreptului administrativ mai trebuie amintit că, în prezent, mai sunt în vigoare, în foarte mică măsură însă, și unele acte normative adoptate anterior Constituției din 1991, fie anterior evenimentelor din decembrie 1989, fie ulterior, până la intrarea în vigoare a actualei Constituții, prin referendum național, la 8 decembrie 1991. Este vorba despre *legi ale Marii Adunări Naționale* (fosta autoritate legiuitoare), *decrete ale Consiliului de Stat* (fost organ al puterii de stat cu activitate permanentă) având forță juridică egală cu a legii, *decrete prezidențiale*, *hotărâri ale Consiliului de Miniștri* (denumirea Guvernului, în timpul regimului socialist, potrivit prevederilor constituționale de atunci).

În perioada de după decembrie 1989 și până la intrarea în vigoare a Constituției din 1991 au fost adoptate, de asemenea, *decrete-legi* (acte cu forță juridică egală cu a legii, adoptate până la constituirea prin alegeri libere a noii autorități legiuitoare cu rol și de Adunare Constituantă) și *decrete* ale executivului de atunci, apoi *legi*, *hotărâri ale Guvernului* etc.

Toate aceste acte juridice rămase încă în vigoare reprezintă *izvoare ale dreptului administrativ în măsura în care reglementează în sfera acestuia și își păstrează caracterul de acte normative.*

În ce privește teoria *decretului-lege*, potrivit unei poziții din doctrina interbelică este vorba despre două noțiuni care se contrazic, pentru că, în timp ce *decretul* este actul juridic al puterii executive, *legea* este actul juridic al puterii legislative. Există însă în viața statelor împrejurări politice deosebite când, din nefericire, organul legiuitor nu mai poate funcționa în mod normal, iar echilibrul constituțional este rupt. Nevoia statului de a avea legi nu încetează într-o asemenea perioadă, ci, dimpotrivă, se amplifică; statul are, pe de-o parte, nevoie de legi noi, iar, pe de altă parte, are nevoie să modifice legile existente (*A. Teodorescu*, op. cit., 1935, p. 61).

Ca o observație generală pe deplin întemeiată, din doctrina postdecembristă, asistăm în România la o inflație normativă în sensul unui număr tot mare de acte normative, situație agravată de fluctuațiile și inconsecvențele din legislație și de încălcarea regulilor privind ierarhia și forța juridică a actelor normative (*R.A. Lazăr*, op. cit., în Juridica nr. 3/2000, p. 98).

Dacă această observație de început de secol și mileniu era pertinentă la vremea respectivă, situația este mult mai complicată la ora actuală, la două decenii distanță. Cabinetele care s-au succedat de-a lungul vremii au abuzat de instituția delegării legislative, prin adoptarea cu consecvență, an de an, a unui număr considerabil de

ordonanțe de urgență care-și produc efecte de la publicarea în Monitorul Oficial al României, partea I, dar a căror aprobare ulterioară de către Parlament este obligatorie.

Tratatele și convențiile internaționale reprezintă izvoare ale dreptului administrativ cu îndeplinirea următoarelor condiții: *să fie ratificate* conform dispozițiilor constituționale [art. 91 alin. (1) din Constituție] și *să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale ce fac obiectul dreptului administrativ* (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 66 și urm.; *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 135; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 31).

Pentru a ajunge la concluzia de mai sus, doctrina s-a raportat și la dispozițiile art. 11 din Constituție, conform căruia *statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte; tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, făcând parte din dreptul intern.*

Ca o consecință logică a *principiului supremației Constituției*, principiu prevăzut în art. 1 alin. (5) din Constituția republicată, deoarece ratificarea unui tratat poate avea loc numai dacă nu conține prevederi contrare Constituției, situație care ar necesita revizuirea acesteia, pentru a i se asigura, în toate cazurile supremația, la art. 11 s-a adăugat un al treilea alineat având următorul conținut: *„În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției"* (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 13).

În plus, art. 20 alin. (2) din Constituție recunoaște *supremația dreptului internațional asupra dreptului intern în materia drepturilor fundamentale ale omului.*

Această dispoziție a fost completată cu ocazia revizuirii, în sensul că prioritatea reglementării internaționale nu se aplică dacă în Constituție sau în legea internă soluția este mai favorabilă decât în reglementarea internațională.

Regula rezultă din faptul că standardele internaționale sunt în favoarea omului, astfel încât nu se justifică să aibă prioritate față de o lege internă mai favorabilă, deoarece, dacă s-ar aplica, ar fi în defavoarea lui (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 17).

Interpretarea art. 11 și art. 20 din Constituția republicată nu poate fi decât în sensul că România se plasează pe o poziție dualistă față de dreptul internațional public; cu alte cuvinte, sistemul juridic românesc acceptă ca izvoare formale în dreptul intern doar acele acte juridice din dreptul internațional care au trecut prin filtrul dezbaterii din Parlament și au fost adoptate de acesta. Ultimul alineat al art. 11, adăugat după revizuire, întărește această idee: nu numai că reglementările internaționale nu capătă validitate în ordinea juridică internă decât în urma ratificării lor de către Parlament, dar ele trebuie în mod obligatoriu să respecte dispozițiile constituționale (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. I, 2016, p. 33).

Din perspectiva calității de membru cu drepturi depline la Uniunea Europeană, de la 1 ianuarie 2007, a țării noastre vom reține că, în ce privește *dreptul comunitar* (dreptul Uniunii Europene – s.n.) acesta a afectat în mod indiscutabil, *ordonanțarea clasică a ierarhiei izvoarelor dreptului* – Constituție, lege, act al executivului – așa cum s-a întâmplat pentru toate statele membre (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 287).

Nu doar ordonanțarea formală conține o nouă sursă, *dreptul comunitar* (dreptul Uniunii Europene – s.n.), el însuși ierarhizat între *dreptul originar* (tratatele) și *dreptul derivat* (regulamentele și directivele, deciziile, recomandările și avizele), dar și raporturile reciproce între *normele adoptate de Parlament* și cele *adoptate la nivelul puterii executive* sunt bulversate.

În fiecare din cele 27 de state membre ale Uniunii Europene, rămase după retragerea Marii Britanii, ansamblul dreptului Uniunii Europene este superior legii, cu atât mai mult cu cât jurisdicțiile recunosc peste tot această superioritate, de a înlătura norma națională contrară unei norme direct aplicabilă a dreptului U.E.

De altfel, aceasta este o exigență avută în vedere nu doar de către statele membre, ci chiar și de către statele candidate la aderare, cum a fost și România până la 1 ianuarie 2007, o cerință esențială căreia i s-a dat curs în majoritatea cazurilor printr-o modificare expresă a legilor fundamentale, în sensul asigurării compatibilizării ordinii juridice naționale cu principiile de bază ale Uniunii Europene.

În plus, și în evoluția dreptului comunitar (dreptul U.E. – s.n.) se constată tendința de apropiere a sistemului izvoarelor sale formale de sistemul izvoarelor formale ale statelor membre (*S. Popescu*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2005, p. 15). În sens tehnic, izvoarele dreptului Uniunii Europene se delimitează în izvoare primare, secundare și complementare (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2016, p. 79).

Dintr-o perspectivă mai largă, *regionalizarea comunitară europeană* a condus, alături de sistemele de drept naționale și de sistemul de drept internațional public deja existente, și la apariția dreptului Uniunii Europene, ca un sistem multiplu de drept, cu caracter integrator și intermediar, față de dreptul internațional, având totuși o factură internațională. Alăturat ramurii sale instituționale, vizând organizarea, funcționarea și atribuțiile instituțiilor sale de conducere, cu întreg personalul aparatului aferent, acesta mai prezintă și o latură (de conținut) materială sau sectorială, vizând legislația ramurilor dreptului ce se află la baza convergenței sistemelor de drept ale statelor membre, iar, mai apoi, la unificarea și unitatea acestora (*I.-I. Santai*, loc. cit., în Revista de Drept Public Supliment, 2017, p. 72).

La rândul său, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este abilitată să aplice, să interpreteze texte normative ale dreptului Uniunii Europene și să umple lacunele unor norme (*N. Popa*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 20).

Complexitatea raporturilor între *dreptul intern* și *dreptul comunitar* sau *european* este determinată și de specificul fiecărui sistem juridic național și, mai ales, de particularitățile organizării constituționale. Semnificație prezintă, sub acest aspect, introducerea unui nou titlu în Constituția României din 1991, devenit titlul VI, cu ocazia revizuirii din 2003, sugestiv denumit: *„Integrarea euro-atlantică"*.

Art. 148 din Constituție privește mai multe aspecte referitoare la integrarea României în Uniunea Europeană, începând cu aderarea propriu-zisă și continuând cu participarea României ca stat membru al Uniunii Europene (*E.S. Tănăsescu, M. Constantinescu*, în *colectiv*, op. cit., 2004, p. 329).

Pentru a marca importanța pe care statul român o acordă aderării la Uniunea Europeană, normele constituționale au prevăzut proceduri speciale de ratificare a tratatelor fondatoare ale Uniunii Europene, care derogă de la dispozițiile art. 11 și art. 20 din Constituție, deja evocate.

Legea de ratificare a tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană (Legea nr. 157/2005) s-a dovedit o *lege atipică* în sistemul normativ actual, configurat după revizuirea Constituției, în anul 2003. În ordinea juridică internă, actul juridic prin care România a aderat la Uniunea Europeană are forță juridică inferioară Constituției și legilor constituționale, dar superioară legilor organice și ordinare (*E.S. Tănăsescu, M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 331).

De altfel, ca urmare a efectului direct al dreptului Uniunii Europene asupra dreptului național, pentru fiecare proiect de act normativ elaborat de legiuitorul român este necesară o motivare constând într-o mențiune expresă cu privire la compatibilitatea acestuia cu reglementările europene în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 172).

Dintr-o altă perspectivă, reținem că autoritățile administrației publice și judecătorii din instanțele de contencios administrativ trebuie să respecte și să aplice Convenția europeană a drepturilor omului și, implicit, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care supraveghează respectarea Convenției (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 95).

§3. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ

În ce privește **izvoarele nescrise ale dreptului administrativ**, discuțiile se poartă de regulă în literatura de specialitate în legătură cu *obiceiul (cutuma)*, *principiile generale ale dreptului, jurisprudența*, și *doctrina*.

Obiceiul este sentimentul general admis al caracterului juridic obligatoriu al unui anumit comportament social (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 68).

Obiceiul sau **cutuma**, ca *regulă de conduită nescrisă*, s-a apreciat de către unii autori că nu poate prin el însuși să fie izvor de drept, mai ales în epoca modernă când dreptul s-a dezvoltat mult. El poate însă să suplinească o prevedere legală dacă aceasta lipsește și, mai mult, ar putea fi totuși izvor al dreptului administrativ, atunci când legea ar permite, în anumite situații, utilizarea lui.

În *teoria generală a dreptului* sunt evocate două condiții ce trebuie îndeplinite pentru ca un obicei să devină izvor de drept, și anume: o *condiție obiectivă* constând într-o *practică veche și incontestabilă*, în sensul că se aplică de mult timp, și o *condiție subiectivă*, în conformitate cu care să se fi creat convingerea că regula a dobândit caracter obligatoriu (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 157).

Acestor cerințe li s-a adăugat în timp și o a treia vizând *caracterul precis* al regulii de conduită impusă prin repetare.

Cu alte cuvinte, *cutuma, ca regulă nescrisă*, aplicată în mod repetat o perioadă de timp și acceptată ca având un caracter obligatoriu de către o colectivitate umană, poate fi privită ca izvor de drept în anumite circumstanțe. Astfel, putem considera că și în România, spre exemplu, *evoluția autonomiei locale* poate conduce la apariția unor *reguli cutumiare,* fiind vorba de *practici administrative mai îndelungate* impuse de condițiile geografice, de gradul de dispersie a locuitorilor, de ocupația acestora, de sărbătorile și obiceiurile religioase etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 139; *C. Manda*, op. cit., 2008, p. 76).

Spre exemplu, oficierea căsătoriilor civile de către primari chiar în zilele de duminică, fără a avea obligații legale în acest sens.

Cutuma este izvor al dreptului administrativ în cea mai mare parte a statelor Uniunii Europene. Fie că este vorba de țări în care se aplică sistemul de *common-law*, fie că este vorba de țări continentale, cutuma are un rol limitat și este de natură supletivă.

Principiile generale ale dreptului administrativ reprezintă izvoare importante ale acestei ramuri de drept.

În doctrină a fost susținută necesitatea de a se face distincție între acele ***principii care sunt prevăzute în acte normative***, situație în care chiar acele acte normative sunt izvoare ale dreptului administrativ, după cum s-a menționat mai sus, și acele ***principii care, fără a fi prevăzute expres în vreun act normativ, se degajă prin generalizare***, căpătând valoarea unor izvoare distincte de actele normative respective (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 35).

De-a lungul vremii s-au format *principii ale dreptului administrativ* care au valoarea unor veritabile izvoare impuse de drept, care sunt respectate în administrația activă și sunt impuse acesteia de către instanțele judecătorești, atunci când sunt încălcate. Spre exemplu, *regimul juridic al actelor administrative* se sprijină în bună parte pe principii de drept formulate de doctrină și aplicate de instanțele de contencios administrativ (*Al. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 38).

În doctrina occidentală au fost identificate ca principii aplicabile, chiar și în ipoteza absenței unei baze legale, în activitatea administrației comunitare, *principiul egalității și nediscriminării*, *principiul securității juridice și al protecției încrederii legitime*, *principiul proporționalității* – pe lângă cel *al legalității* și al *libertății de decizie a administrației* (*R.A. Lazăr*, loc. cit., în Juridica nr. 3/2000, p. 97).

La nivelul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a definit un mare număr de ***principii specifice administrației publice***, raportându-se la principiile generale ce se regăsesc în legislația aplicabilă administrației publice, comune statelor membre și aflate într-un proces evolutiv. Mai precis, C.J.U.E. a recurs adesea la principiile generale de drept ale statelor membre, aplicându-le în profitul dreptului comunitar (dreptului Uniunii Europene – n.n.), din perspectiva dreptului comparat. Ulterior aceste principii s-au regăsit în dreptul administrativ al statelor membre (*J. Schwarze*, op. cit., 1994, vol. I, p. 111).

Pe aceeași linie de idei, doctrina a sesizat preocuparea constantă a instituțiilor europene de a asigura specificitatea dreptului Uniunii Europene și de a garanta transpunerea principiilor de drept național la nivelul U.E. Examinarea de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a compatibilității principiilor de drept național cu structura și obiectul dreptului Uniunii a permis acesteia să delimiteze pe cale de interpretare și prin analize de drept comparat o serie de principii precum: principiul egalității în fața reglementărilor economice, principiul responsabilității puterii publice pentru daunele cauzate particularilor prin actele normative etc. (*N. Popa*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 20).

În consecință, datorită naturii incomplete a dreptului obiectiv de la nivelul Uniunii Europene, *jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene constituie izvor de drept*, având o importanță deosebită mai ales, în fixarea principiilor dreptului european (*C.S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 56).

În jurisprudența C.J.U.E., au fost identificate ca având un caracter fundamental următoarele principii: *principiul securității juridice*, analizat prin raportare la principiul respectării drepturilor dobândite, pe de-o parte, și la principiul încrederii legitime, pe de altă parte; *principiul dreptului la apărare*; *principiul egalității persoanelor*, analizat prin raportare la principiul nediscriminării; *principiul egalității* și *principiul proporționalității* (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2016, p. 87).

Principiul eficienței dreptului Uniunii Europene, nefiind un concept normativ, ci unul creat pe cale empirică, prin jurisprudența Curții de Justiție, conținutul și intensitatea sa depind de succesul și/sau activismul jurisdicției supranaționale. Cu toate acestea, el rămâne o bună modalitate de a testa în ce măsură statele membre se achită de obligația ce le revine în baza altui principiu structurant al dreptului Uniunii Europene, anume cel al *cooperării loiale* în vederea realizării depline a obiectivelor și misiunilor Uniunii (*E.S. Tănăsescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 1/2017, p. 4).

În acord cu dreptul U.E. și cu jurisprudența C.J.U.E., Codul administrativ consacră și definește *principiul egalității* (art. 7), *principiul transparenței* (art. 8), *principiul proporționalității* (art. 9), *principiul imparțialității* (art. 11), *principiul continuității* (art. 12) și *principiul adaptabilității* (art. 12) pe lângă cele două principii deja menționate (al *legalității* și al *satisfacerii interesului public* – s.n.).

În ce privește caracterul de izvor al dreptului administrativ al **jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ**, în doctrină nu s-a fundamentat până în prezent un punct de vedere comun, o poziție cristalizată.

În perioada interbelică, deși se considera că jurisprudența nu constituie un izvor de drept, s-a susținut că instanțele judecătorești având dreptul de a interpreta legea, în mod indirect o creează, căci nimeni nu contestă rolul imens pe care-l joacă jurisprudența în dezvoltarea dreptului. Chiar mai mult, un autor, referindu-se la jurisprudența care este aplicată și dezvoltată de autoritățile administrative, sublinia că se poate susține eventual că *„servește ca normă de drept"* (*V. Onișor*, op. cit., 1923, p. 16).

În alte sisteme de drept, ca de exemplu sistemul *anglo-saxon*, se consideră în mod tradițional că practica judiciară, așa-numitul *precedent judiciar*, constituie izvor de

drept, fiind invocat întotdeauna când apar probleme asemănătoare sau identice. Cu alte cuvinte, judecătorul, în pronunțarea unei soluții într-o speță determinată, va ține întotdeauna cont de poziția avută anterior, într-o cauză asemănătoare sau identică.

În timp ce în dreptul englez, judecătorul este ținut de sentințele precedente, în sistemele de drept codificat sentințele au o valoare orientativă, din moment ce, formal, judecătorul este „ținut" numai de lege.

În țările cu *sistem de drept romano-germanic*, precum țara noastră, rolul judecătorului constă nu numai în supunerea față de lege și aplicarea ei, ci și în adaptarea legii la condițiile sociale concrete, precum și remedierea lacunelor legii în inspirarea legiuitorului. În plus, influența doctrinei asupra legiuitorului se exercită prin intermediul practicii judecătorești, chiar dacă aceasta nu este privită, în mod evident, ca *izvor formal de drept* (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 19).

Mai mult, în unele lucrări de specialitate este evidențiată tendința care se manifestă în *țările de drept scris* de a se recurge la practica judecătorească ca la un izvor suplimentar de drept, precum și tendința *țărilor cu sisteme de drept jurisprudențial* de a recurge la lege, ca izvor de drept suplimentar, tendințe din care se deduce estomparea contrastului dintre sistemele de drept romano-germanice și cele anglo-saxone (*S. Popescu*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1999, p. 200 și urm.).

În realitate, analiza evoluției *jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ* și, mai nou, mai ales în ultimele decenii, a *jurisprudenței instanțelor de contencios constituțional*, a permis doctrinei occidentale contemporane să aprecieze că este vorba despre noi izvoare ale dreptului administrativ.

De altfel, conform unei opinii constant exprimată în doctrina franceză, se susține că ***apariția și dezvoltarea dreptului administrativ francez se bazează în principal pe jurisprudența Consiliului de Stat*** (instanța administrativă supremă franceză, cu atribuții și de avizare a proiectelor de acte normative).

În țara noastră, în absența unei *justiții administrative distincte*, se pune problema dacă jurisprudența secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale instanțelor judecătorești prevăzute de legislația în materie ar putea constitui izvor al dreptului administrativ.

În măsura în care se va forma o practică judiciară bogată a acestor instanțe, se susține în doctrina actuală, nu există niciun motiv ca aceasta să nu se constituie într-un veritabil izvor al dreptului administrativ (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 33).

Pe aceeași linie de idei, un alt autor, referindu-se la *rolul creator al jurisprudenței*, subliniază că, deși, în principiu, instanțele judecătorești nu sunt competente să formuleze reguli generale, uneori, datorită complexității problemelor existente în administrație, se pot afla în fața unor cauze care să nu fie conținute în nicio normă juridică, situație în care ele sunt totuși obligate să soluționeze litigiile. Astfel, instanțele judecătorești se vor afla în situația de a formula chiar ele regula de drept care lipsește (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 103 și urm.).

În concluzie, recunoașterea în timp a practicii judiciare ca fiind un *izvor nescris jurisprudențial* își află fundamentul atât în tradiția românească și în practica euro-

peană cât și în dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituția României, republicată, potrivit cărora: „*Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale*" (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 77).

Potrivit jurisdicției constituționale, scopul reglementării competenței instanței supreme de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești îl constituie promovarea unei corecte interpretări a normelor juridice în vigoare, iar nu elaborarea unor noi norme (D.C.C. nr. 585/2011).

Mai mult decât atât, prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că instituția recursului în interesul legii (la care putem adăuga, hotărârea preliminară de dezlegare a unei chestiuni de drept, potrivit noilor reguli procedurale – s.n.) conferă judecătorilor instanței supreme dreptul de a da o anumită interpretare, unificând astfel diferențele de interpretare și de aplicare a aceluiași text de lege de către instanțele inferioare. Asemenea soluții interpretative, constante și unitare, (...) sunt invocate în doctrină ca „precedente judiciare", fiind considerate de literatura juridică „izvoare secundare de drept" sau „izvoare interpretative" (*T. Toader, M. Safta*, op. cit., 2019, p. 539 și urm.).

De altfel, *jurisprudența* constituie la rândul ei izvor al dreptului Uniunii Europene. Caracterul de izvor de drept al jurisprudenței se datorează poziției ocupate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene de asigurare a respectării dreptului U.E., faptului că doar Curtea conferă o *interpretare cu caracter autentic*, aspect ce constituie premisa asigurării omogenității și coerenței sistemului și construcția *acquis-ului comunitar* (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 172).

În dreptul romano-germanic, **doctrina juridică** nu constituia un autentic izvor de drept. Cu toate acestea, ea se situează între sursele dreptului bazate pe autoritatea argumentelor. În acest sens, soluțiile oferite de doctrina juridică se instituie în surse de inspirație judiciară. Ele permit corectarea unor erori de practică judiciară sau influențează procesul creației legislative (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2016, p. 75).

Dintr-o perspectivă mai nuanțată se apreciază că „**doctrina** reunește opiniile emise cu o anumită autoritate – bazată pe competențe profesionale certe – mai ales de către membrii lumii academice. În România, aceasta nu are valoare de sursă de drept", poziție îmbrățișată în special, de autorii de drept constituțional (*E.S. Tănăsescu*, loc. cit., în Revista de drept public nr. 1/2016, p. 41).

Chiar dacă sub aspect strict juridic, doctrina nu constituie izvor al dreptului administrativ, în mod neîndoielnic ea are un rol hotărâtor asupra jurisprudenței, iar în timp și asupra evoluției legislației. Este cunoscut faptul că, după 1990, în elaborarea unor acte normative fundamentale au fost reținute multe din propunerile formulate de doctrină, dacă ar fi doar să exemplificăm cu *legea contenciosului administrativ*.

Cu alte cuvinte, *doctrina* servește ca un îndreptar pentru judecători și pentru legiuitor, reprezentând în același timp „un semnal de alarmă" asupra reglementărilor care trebuie schimbate, îmbunătățite sau asupra soluțiilor *de lege ferenda* care trebuie să se afle în atenția Parlamentului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 32).

Prelegerea VI
Normele și raporturile de drept administrativ

§1. Definiția și structura normelor de drept administrativ

Administrația publică ca activitate și ca sistem de organizare, reprezintă acțiunea unor oameni în raport cu alți oameni, ceea ce presupune existența a numeroase și variate relații sociale (*Al. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 30).

Administrația este cea care exercită puterea publică în condițiile unei stricte respectări a dispozițiilor constituționale, legale și regulamentare ce stabilesc limitele și cadrul general juridic de exercitare a competențelor specifice fiecărei autorități administrative (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 76).

Multitudinea și varietatea activităților și a formelor de organizare a sistemului administrației publice, impun cu necesitate reglementarea juridică. *Normele juridice* constituie o modalitate importantă de introducere a ordinii în organizarea și funcționarea sistemului administrației publice, oferind un criteriu obiectiv de apreciere a conduitei oamenilor care realizează administrația publică.

Norma juridică apare ca o regulă de conduită ce coexistă cu alte norme sociale (politice, morale, religioase etc.) din moment ce *regula de drept* reprezintă o prescripție juridică adresată conduitei umane (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2016, p. 35).

După cum se arată în *teoria generală a dreptului*, norma juridică este celula de bază a dreptului, este sistemul juridic elementar. Dreptul nu poate exista și nici nu poate fi explicat în afara realității sale normative. În conținutul oricărei norme juridice este înmagazinată o anumită reprezentare conștientă a legiuitorului în legătură cu conduita posibilă sau datorată a subiectelor participante la relațiile sociale. În acest sens, norma juridică este un *etalon*, un *model de comportament*, ce conține pretențiile și exigențele societății față de conduita membrilor săi în anumite categorii de relații (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 123).

Tot în *teoria generală a dreptului* sunt identificate și trăsăturile normelor juridice, precum garantarea respectării acestora prin intervenția forței coercitive a statului sau finalitatea proprie a acestora constând în instituirea unei bune organizări a vieții sociale care să dea satisfacție imperativului apărării drepturilor și intereselor particulare, fundamentul esențial al înfăptuirii justiției (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2016, p. 36).

Definițiile date normei juridice în doctrină conțin elemente comune (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 80).

Normele de drept administrativ sunt acele norme ce reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea și particulari.

Normele de drept administrativ sunt *reguli de conduită* ale subiecților *care participă, într-o formă sau alta, la realizarea administrației publice*. În general, cuvântul normă este echivalat cu cel de regulă, în mai toate dicționarele, definiția normei fiind făcută prin referire la regula de *conduită*.

Tot într-o formulare sintetică, normele de drept administrativ sunt privite ca *acele reguli juridice care reglementează relațiile sociale ce fac obiectul dreptului administrativ, ca ramură de drept* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 24).

Normele de drept administrativ prezintă următoarele *trăsături*: reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice sau între acestea și particulari, în realizarea sarcinilor administrației publice; se caracterizează printr-o *mare diversitate*, întâlnindu-se în aproape toate domeniile și sectoarele de activitate; au un *grad diferit de generalitate*; se emit în baza și în vederea executării legii, cu excepția celor cuprinse în Constituție, în legi și în ordonanțele de urgență ale Guvernului. Ne-am limitat la ordonanțele de urgență, deoarece cele simple se adoptă, la rândul lor, în baza unei legi de abilitare.

Sub aspectul structurii lor, la normele dreptului administrativ, ca la orice normă juridică, deosebim o **structură internă**, *logico-juridică*, și o **structură externă**, *tehnico-juridică*.

Din punct de vedere al *structurii tehnico-juridice*, normele dreptului administrativ se exprimă în **articole** și **alineate**.

Articolul cuprinde, de regulă, o singură dispoziție normativă aplicabilă unei situații date. În cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.

Alineatul, ca subdiviziune a articolului, este constituit, de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază, prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului; dacă dispoziția nu poate fi exprimată într-o singură propoziție sau frază, se vor putea adăuga noi propoziții sau fraze, separate prin punct și virgulă.

Structura logică este dată de conținutul normei, fiind considerată cea mai stabilă parte a sa (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 79).

Sub aspectul *structurii logico-juridice*, adică al formei interne și conținutului său, norma de drept administrativ conține trei elemente, și anume: *ipoteza* (de regulă, mai dezvoltată), *dispoziția* (de regulă, imperativă), precum și *sancțiunea* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 141).

Ipoteza normei de drept administrativ prevede împrejurările, condițiile în care se aplică și subiectele la care se referă dispoziția (ea poate conține, spre exemplu, definiții, principii, scopul activității unui organ, înțelesul unor termeni etc.). Ipoteza normei de drept administrativ este de obicei mai dezvoltată, pentru a oferi subiectelor raporturilor juridice elemente suficiente în vederea identificării cadrului legal al acțiunii lor. *După modul de determinare*, *ipoteza* poate fi *absolut determinată* sau *relativ determinată* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 142).

Ipoteza este absolut determinată atunci când sunt precizate cu exactitate împrejurările în care se aplică dispoziția fiind vorba despre așa-numita **competență legată**, caz în care autoritatea administrației publice este obligată să respecte întru-totul conținutul normei juridice.

Ipoteza este relativ determinată atunci când sunt prevăzute, în general, împrejurările în care se aplică norma, existența lor concretă urmând a fi stabilită de organul care o aplică, caz în care este vorba despre **puterea discreționară** sau **competența de apreciere** a autorității administrației publice. Sunt noțiuni cu care ne-am familiarizat încă de la prima prelegere.

Dispoziția normei de drept administrativ cuprinde *fondul, conținutul* reglementării, indicând conduita pe care trebuie să o urmeze subiectele la care se referă, ce trebuie să facă sau să nu facă acestea. *Dispoziția* alcătuiește miezul normei juridice. Ea cuprinde imperativul, comandamentul normei sau elementul său rațional, adică reprezentarea conștientă a legiuitorului față de exigențele vieții în comun (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 130).

Ea este în general *categorică, imperativă*, deoarece relațiile sociale ce fac obiectul reglementării în dreptul administrativ se desfășoară în procesul de realizare a puterii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 143).

Distingem între *dispoziții cu caracter onerativ* atunci când subiectele vizate sunt obligate la o anumită conduită, prestație, *dispoziții cu caracter prohibitiv* ce conțin reguli de interzicere a unor acțiuni (spre exemplu, normele cu caracter contravențional) și *dispoziții cu caracter permisiv*, atunci când se prevede facultatea de a acționa, lăsând subiectelor de drept posibilitatea de a face sau a nu face ceva.

Ca și ipoteza, dispoziția poate fi *absolut determinată* sau *relativ determinată*.

Sancțiunea normei de drept administrativ prevede consecințele juridice ce decurg în cazul nerespectării normei, existând situații în care aceasta nu apare însă prevăzută expres (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 144).

Pentru a fi eficace sancțiunile trebuie să se bazeze pe un sistem armonizat de valori și criterii. Sancțiunile juridice în general nu trebuie să fie în discordanță cu cele morale sau religioase (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 132).

Sub aspectul *gradului de determinare*, sancțiunile de drept administrativ pot fi: *determinate, relativ determinate, alternative* sau *cumulative*.

Sancțiunea *absolut determinată* este precis stabilită, organul competent să o aplice neavând nicio marjă de apreciere în ce privește determinarea în concret. În cazul sancțiunii *relativ determinate*, gradul de precizie al formulării este mai scăzut, ceea ce permite organului competent să stabilească sancțiunea dintr-un cadru mai larg, între anumite limite. După cum textul legal prevede *una sau mai multe urmări nefavorabile* distingem *sancțiuni unice*, ce prevăd o singură consecință nefavorabilă și *sancțiuni multiple*, ce cuprind două sau mai multe consecințe nefavorabile (*F. Coman Kund, L. Coman Kund*, op. cit., 2013, p. 88).

Trebuie făcută însă distincția între *sancțiune ca element al structurii logico-juridice* și *sancțiune ca element al răspunderii juridice din dreptul administrativ*. Între acestea există un raport de la întreg la parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 145).

Rezultă că, dacă norma, în structura ei, nu prevede expres consecințele în cazul nerespectării unei norme, aceasta nu înseamnă că aplicarea ei este lăsată la voia întâmplării. Aplicarea ei este garantată în permanență și asigurată la nevoie prin coerciția statală (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 82).

În plus, trebuie făcută distincția între *sancțiuni administrativ-disciplinare*, *sancțiuni administrativ-contravenționale*, *sancțiuni administrativ-patrimoniale*, *măsuri de constrângere cu caracter nesancționator*, *măsuri de executare silită* și *măsuri cu privire la actele juridice* în general (anulări, suspendări, căi de atac).

Ca o remarcă generală, în doctrină s-a afirmat că, de cele mai multe ori, normele de drept administrativ nu conțin sancțiunea, „și atunci ne mai întrebăm de ce nu se respectă normele de drept în general și cele adoptate sau emise în ultimul timp, în special" (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 36).

Pe aceeași linie de idei, s-a susținut că uneori sancțiunea în dreptul administrativ lipsește, deoarece ea nu mai apare ca necesară, fiind subînțeleasă. Spre exemplu, normele care stabilesc competența unui organ pot să nu prevadă sancțiuni, întrucât toate actele emise de acel organ cu încălcarea competenței sale sunt nule, chiar dacă nu există o prevedere expresă în acest sens (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 26).

În ce privește **normele dreptului public** în general, normele dreptului administrativ aparținând acestei categorii, în doctrina interbelică s-a realizat o delimitare față de normele dreptului privat care își păstrează valoarea peste decenii, fiind acceptată și în prezent (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 34 și urm.).

O prezentăm sintetic în cele ce urmează.

Spre deosebire de normele de drept privat, care sunt mult *mai cristalizate* și *mai stabile*, *normele dreptului public* se caracterizează printr-o mare *mobilitate*, mai ales datorită caracterului lor politic.

Spre deosebire de dreptul privat, în cazul căruia *oricine poate să fie titularul unui drept*, în *dreptul public nu oricine poate să exercite drepturile reglementate de normele aparținând acestuia*.

Normele de drept privat au o *precizie mai mare* decât cele de *drept public*, care sunt *mai puțin determinate*.

În timp ce dreptul public se bazează, în caz de nerespectare a normelor sale, pe *forța de constrângere a statului*, în dreptul privat, *constrângerea*, *ca mod de asigurare a respectării normelor se întâlnește foarte rar*.

În dreptul privat întâlnim *sancțiuni precise*, cum ar fi nulitatea, rezilierea contractului, daune etc., pe când în dreptul public, cu excepția dreptului penal, *sancțiunile nu au aceeași precizie*.

Spre deosebire de dreptul privat, caracterizat prin *norme supletive*, în dreptul public, unde domină ideea de *ordin*, de regulă, *normele sunt obligatorii*.

În sfârșit, spre deosebire de *dreptul privat,* caracterizat prin *lipsă de transparență, publicitatea este de esența dreptului public.*

Normele de drept administrativ sunt cuprinse în cele mai diferite acte juridice normative, ele putând să îmbrace cele mai variate forme (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 145).

Tocmai de aceea, în lucrările de drept administrativ se atrage în mod constant atenția ca normele de drept administrativ să nu fie confundate cu actele administrative cu caracter normativ, care sunt acte juridice ce cuprind norme de conduită și sunt emise numai de către autoritățile administrației publice centrale și locale.

Pe de-o parte, multe norme de drept administrativ îmbracă forma actelor administrative cu caracter normativ, acte emise de autorități ale administrației publice, dar acestea nu epuizează sfera actelor juridice care conțin norme de drept administrativ.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ poate să cuprindă și alte norme juridice decât cele administrative, cum ar fi norme de drept civil, de dreptul muncii etc.

§2. Clasificarea normelor de drept administrativ

În ce privește **clasificarea normelor de drept administrativ**, acestea pot fi împărțite în mai multe categorii, având la bază diferite criterii.

În doctrina postbelică, după criteriul *obiectului de reglementare* au fost identificate următoarele categorii de norme de drept administrativ: **norme organice** (cele care reglementează înființarea, organizarea și funcționarea structurilor administrative), **norme de drept material** (cele care reglementează drepturile și obligațiile unor structuri administrative și/sau ale unor categorii de particulari) și **norme de drept procesual** (cele care reglementează aspecte procedurale în domeniul contravențiilor).

De asemenea, după criteriul *sferei de cuprindere* a normelor, acestea au fost clasificate în: **norme generale**, având o sferă largă de reglementare, **norme speciale**, care reglementează o anumită grupă de raporturi sociale, bine determinate și **norme excepționale**, adoptate în anumite cazuri, pentru a reglementa situații apărute în mod excepțional (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 25).

Clasificarea normelor de drept după criteriul *sferei lor de cuprindere* prezintă importanță în opera de interpretare și aplicare a lor. Spre exemplu, o normă specială sau una excepțională poate deroga de la normele generale de același rang, pentru că primele au fost adoptate sau emise pentru a reglementa o situație specială sau una excepțională (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 38; *D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 25).

În plus față de aceste criterii și implicit față de clasificările fundamentate de doctrina postbelică, în doctrina actuală a fost adăugat și criteriul *funcției dreptului administrativ*, care se realizează prin norma respectivă, potrivit căruia distingem între: *norme organice, norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice, norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice, norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic* și *norme de contencios administrativ* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 147).

După un alt criteriu, al *specificului raporturilor sociale pe care le reglementează*, normele de drept administrativ pot fi: *norme care reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice și raporturile dintre ele, norme care au ca obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice*, pe de-o parte, *și persoane fizice și juridice*, pe de altă parte, *norme referitoare la statutul funcționarului public, norme care reglementează răspunderea administrativă, norme care reglementează controlul administrativ, norme care reglementează instituția contenciosului administrativ* și *norme procesuale, care reglementează principiile și procedura după care se desfășoară activitatea autorităților administrației publice* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 28).

După criteriul *gradului de impunere* a normelor sau *caracterul dispoziției*, se mai poate distinge între: **norme cu caracter imperativ**, adică norme obligatorii de executat sau de realizat; **norme cu caracter prohibitiv**, adică norme prin care se interzic anumite fapte sau acte administrative și **norme cu caracter permisiv**, prin care subiectelor raporturilor juridice administrative li se permite să facă sau să nu facă un anumit act sau fapt.

Semnificația practică a acestor delimitări decurge din faptul că atunci când există mai multe norme juridice care reglementează aceleași relații sociale este necesară o operație de analiză a criteriilor ce fundamentează aplicarea unei norme înaintea alteia (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 147).

Dacă într-un act normativ normele de drept administrativ au valoare de drept comun, atunci ele se aplică înaintea altor categorii de norme ce vizează aceeași materie.

De asemenea, *norma specială* este cea care se aplică în raport cu *norma generală*, iar *norma de excepție* se va aplica și în raport cu *norma generală* și în raport cu *norma specială*.

§3. Raporturile de drept administrativ

Din perspectiva *teoriei generale a dreptului*, **raportul juridic** reprezintă acea legătură socială, reglementată de norma juridică, conținând un sistem de interacțiune reciprocă între participanți determinați, legătură ce este susceptibilă a fi apărată pe calea coerciționii statale (*N. Popa*, op. cit., 2014, p. 218).

Într-o formulare generală, *prin raporturi juridice înțelegem relațiile sociale ce se află sub incidența normelor juridice*.

Prin urmare, nu orice relație socială este reglementată de norme juridice și nu poate fi conceput un raport juridic în absența normelor juridice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 149).

Premisele apariției unui *raport juridic* sunt existența normei juridice și a faptului juridic, precum și a subiectelor raportului. Între subiecte se stabilește relația socială reglementată juridic. Prin intermediul normei juridice se determină conduita subiectelor raportului juridic concret, întinderea drepturilor și obligațiilor acestora, momentul nașterii, modificării și stingerii raportului respectiv etc. (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 41).

Raporturile de drept administrativ reprezintă relațiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 150).

Cu alte cuvinte, *raporturile de drept administrativ sunt relații sociale ce se formează, în principal, în legătură cu organizarea și exercitarea competenței organelor administrației publice, relații sociale ce sunt supuse reglementărilor normelor dreptului administrativ* (*Al. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 40).

Într-o altă formulare, *raportul juridic administrativ a fost definit ca acel raport social reglementat de normele dreptului administrativ care intervine în cadrul și pentru realizarea funcției executive a statului* (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 43).

Raporturile de drept administrativ se nasc, se modifică sau se sting în condițiile prevăzute de normele dreptului administrativ. De fapt, s-a apreciat în doctrină, potrivit unei concepții devenită majoritară, raportul de drept administrativ reprezintă chiar norma de drept administrativ în acțiune, el avându-și izvorul într-un *act* sau *fapt* de care norma juridică leagă nașterea, modificarea sau stingerea raportului juridic respectiv.

Cu alte cuvinte, pentru ca norma juridică să acționeze, să se pună în mișcare și să dea naștere, să modifice sau să stingă un raport de drept administrativ, este necesar să intervină ceva exterior ei, un fapt de care însăși norma juridică leagă aplicarea sa. Este vorba despre *fapte juridice administrative*, ce pot fi independente de voința omului (*evenimente*) sau de acțiuni sau inacțiuni ale omului.

Spre deosebire de *evenimente*, care sunt acele *împrejurări* (*fapte naturale*) ce se produc independent de voința omului și de care legea leagă nașterea, modificarea sau stingerea de raporturi juridice administrative, *acțiunile* sunt *fapte voluntare*, de care legea leagă de asemenea nașterea, modificarea sau stingerea de raporturi juridice administrative. La rândul lor, *inacțiunile*, adică nesăvârșirea unor fapte cerute de lege (ca, de exemplu, nesoluționarea în termenul legal a unei cereri), pot constitui izvorul unor raporturi juridice administrative.

După *calitatea celui care le săvârșește*, *faptele juridice administrative* pot fi săvârșite de *personalul din administrație* sau de *particulari*.

După *legalitatea efectelor juridice pe care le produc*, faptele juridice administrative pot fi *licite* (care produc efecte juridice legale) și *ilicite* (care produc efecte juridice ilegale).

Raporturile de drept administrativ se caracterizează prin două **trăsături** esențiale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 153).

În primul rând, *unul dintre subiecte este întotdeauna un purtător al autorității publice*, determinând, în condițiile legii, un anumit comportament din partea celuilalt subiect.

În al doilea rând, este vorba de *raporturi de putere* care apar în sfera relațiilor sociale, reglementate de dreptul administrativ.

Prima trăsătură urmărește să individualizeze raporturile de drept administrativ față de raporturile de drept civil, în care pot intra și autorități ale administrației

publice, autorități publice sau structuri nestatale, în timp ce, prin cea de-a doua trăsătură, se urmărește delimitarea raporturilor de drept administrativ de celelalte raporturi de drept public.

Raportul de drept administrativ se compune, ca orice raport juridic, din trei elemente: ***subiecte, obiect*** și ***conținut*** (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 41; *C. Manda*, op. cit., 2008, p. 81; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 45 și urm.; *A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 5).

Raportul de drept administrativ presupune existența a cel puțin două persoane, denumite *subiecte*. În anumite raporturi, unul din subiecte este titular de drepturi, iar celălalt este titular de obligații, în timp ce în alte categorii de raporturi de drept administrativ, ambele subiecte pot fi titulare atât de drepturi, cât și de obligații.

Subiectul titular de drepturi se numește *subiect activ*, iar *subiectul titular de obligații* se numește *subiect pasiv*.

Deoarece activitatea de administrare este realizată în principal de autoritățile administrației publice și, în subsidiar, de autoritățile publice, cel puțin unul din subiectele raporturilor de drept administrativ este învestit cu prerogative de putere publică.

Diversitatea terminologică impune – în opinia unui autor – utilizarea categoriei de *persoană administrativă* pentru a defini subiectul activ al unui raport de drept administrativ, pornind de la premisa că, în mod tradițional, subiectul de drept poartă numele de *persoană*, calificativul *administrativă* impunându-se pentru a sublinia categoria raporturilor juridice în care se manifestă (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 42).

În acord cu un asemenea punct de vedere, nu putem să nu observăm totuși că, dacă din punct de vedere al doctrinei, mai ales al celei tradiționale, poate părea firească o asemenea calificare, din punct de vedere al legislației actuale, utilizarea acestui concept nu are acoperire, neregăsindu-se în normele juridice referitoare la autoritățile administrației publice.

Totodată, poate fi vorba și de o structură autorizată de o autoritate publică să presteze un serviciu public, alături sau în locul unei autorități a administrației publice și ne raportăm sub acest aspect la definiția noțiunii de *autoritate publică* din art. 2 al Legii contenciosului administrativ, deja evocată, în contextul identificării sferei administrației publice potrivit art. 52 din Constituția republicată, în conținutul unei prelegeri anterioare.

Obiectul raportului juridic este definit, de regulă, ca reprezentând *o anumită acțiune* sau *conduită asupra căreia sunt îndreptate drepturile și obligațiile părților*.

Obiectul *raporturilor de drept administrativ* îl constituie acele acțiuni sau inacțiuni, ori fapte materiale care se realizează în sfera administrației publice, fiind prin natura lor foarte numeroase și diverse. Important este ca de acestea, norma juridică să lege nașterea, modificarea sau stingerea unor drepturi și obligații din sfera administrației publice.

Conținutul *raporturilor de drept administrativ* îl formează totalitatea drepturilor și obligațiilor ce revin subiectelor acestora.

Fiecare autoritate a administrației publice îndeplinește anumite atribuții stabilite prin lege, totalitatea lor formând *competența*.

Competența este o categorie de bază în jurul căreia se construiește întreg dreptul administrativ. Astfel, *dreptul administrativ* grupează, în esență, normele juridice privitoare la construcția sistemului de competențe care revin sistemului administrației publice, pentru organizarea executării legii și a executării acesteia, precum și la stabilirea limitelor intervenției acestui sistem în viața socială (*Al. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 43 și urm.).

Asupra acestei noțiuni vom reveni pe larg în prelegerea consacrată *teoriei generale a organizării administrației publice*.

O *particularitate a raporturilor de drept administrativ* o constituie faptul că exercitarea drepturilor autorităților administrației publice reprezintă și o obligație a acestora, ele neputând să decidă singure dacă le exercită sau nu. În principiu, drepturile și obligațiile autorităților administrației publice nu pot fi transmise sau cedate unei alte autorități administrative, excepțiile fiind stabilite expres prin lege.

Înlocuirea temporară și **delegarea de atribuții** sunt permise numai în cazurile și condițiile prevăzute de lege, ele privind raporturile de ierarhie dintre funcționarii publici de decizie și urmărind realizarea atribuțiilor de serviciu ale acestora, în condiții optime (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 47).

La rândul lor, drepturile și obligațiile persoanelor fizice sau juridice, ca subiecte ale acestor raporturi, având o natură foarte variată, nu pot fi transmise decât în condițiile legii. Ele pot avea natură patrimonială, nepatrimonială sau mixtă.

În majoritatea raporturilor de drept administrativ, autoritatea administrației publice pretinde celuilalt subiect, pe baza și în conformitate cu legea, să desfășoare o anumită activitate sau să aibă o anumită comportare.

Corelativ, cei administrați au obligația să respecte legea și actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice.

Complexitatea administrației publice, caracterizată printr-o extremă diversitate, impune ca raporturile juridice născute din aplicarea normelor de drept administrativ să fie diverse.

O primă categorie o reprezintă ***raporturile care se formează în cadrul administrației publice***, în special cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice. Ele pot fi raporturi de *subordonare*, de *colaborare* și de *participare* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 29; *Al. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 44 și urm.).

În cazul **raporturilor de subordonare**, unul din subiecte acționează ca o autoritate ierarhic superioară, având dreptul de a conduce, a îndruma, a controla și a anula actele emise de organul ierarhic inferior și eventual de a-l sancționa pe cel subordonat. În acest caz, subiectul supraordonat dispune cu privire la comportamentul celuilalt subiect.

În cazul **raporturilor de colaborare**, subiectele raporturilor de drept administrativ se află pe aceeași poziție și acționează împreună în vederea realizării unui scop comun. În această categorie de raporturi juridice, subiectele realizează acte de drept public sau de drept privat.

În cazul **raporturilor de participare**, subiecții participă la exercitarea unor atribuții pe care legea le dă în competența unui organism colegial, față de care subiecții se pot afla în raporturi de subordonare.

A doua categorie mare de raporturi o reprezintă ***raporturile care se formează între un subiect ce aparține administrației publice și unul din afara acestui sistem*** (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 29; *Al. Negoiță*, op. cit., 1996, p. 45 și urm.).

În aceste situații, subiectele din afara sistemului intră în raporturi juridice cu reprezentanții administrației publice. Și aceste raporturi pot fi la rândul lor: **de subordonare, de colaborare și de participare.**

În doctrină se apreciază că acest gen de raporturi ar fi cel mai răspândit, el având ponderea cea mai ridicată în ansamblul raporturilor juridice administrative (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 46).

De regulă este vorba despre *raporturi de subordonare*, în care subiectul învestit cu prerogative de putere publică dispune de o poziție supraordonată față de celălalt subiect care trebuie să îndeplinească măsurile prevăzute în actul administrativ.

În exercitarea atribuțiilor cu care sunt învestite, autoritățile administrației publice pot stabili unilateral drepturi și obligații pentru persoane fizice sau juridice. Totodată, ele pot recurge la măsuri de constrângere, prin aplicarea unor sancțiuni în condițiile legii și la executarea acestora prin operațiuni administrative sau simple fapte materiale, putându-se ajunge la executarea silită.

Poziția mai favorabilă a subiectului supraordonat nu exclude însă dreptul subiectului subordonat de a pretinde primului să respecte atât norma legală, cât și drepturile și libertățile înscrise în Constituție.

Unii autori au identificat și categoria **raporturilor juridice de utilizare a serviciilor publice**, în cadrul cărora subiectele active acționează tot pe baza și în executarea legii, dar în calitatea lor de servicii publice înființate pentru desfășurarea de activități cu caracter de prestație în vederea satisfacerii unor nevoi de interes public (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 30).

În prestarea acestor servicii pot să apară două situații: a) când legea *obligă* organele administrației publice să le presteze, fiind îndeplinite condițiile cerute de lege; b) când legea *lasă la aprecierea* organelor administrației publice prestarea unui serviciu public. Într-o astfel de situație, cetățenii se pot adresa acestor subiecte pentru a solicita înființarea și buna funcționare a unor servicii publice. Administrația publică este îndreptățită să le rezolve favorabil cererea ori de câte ori măsura respectivă se dovedește a fi oportună și rezonabilă, iar ulterior are obligația să asigure funcționarea corespunzătoare a serviciului public creat.

De asemenea, mai poate fi adăugată categoria *raporturilor care privesc soluționarea conflictelor juridice dintre o autoritate a administrației publice* sau chiar *o autoritate publică*, în general, și *alte structuri administrative sau particulari* (persoane fizice sau juridice), fiind vorba despre *raporturi de natură procesuală.*

Prelegerea VII
Codificarea dreptului administrativ și a procedurii administrative

§1. Actualitatea ideii de codificare a procedurii administrative. Adoptarea Codului administrativ

Dezvoltarea unei practici administrative diversificate, adeseori contradictorii, a determinat specialiștii în drept administrativ și știința administrației să se pronunțe în timp în favoarea adoptării unei *reglementări unitare și sistematizate în ce privește procedura administrativă.*

Fără a nega dificultatea unui demers legislativ de asemenea anvergură, datorată mai ales varietății și complexității de acțiuni specifice administrației publice, dar în egală măsură *dinamismului* și *mobilității* ce caracterizează normele dreptului public, *necesitatea codificării procedurii administrative rămâne, în principiu, un obiectiv important al societății românești actuale.*

Încă din anul 2000, Guvernele care s-au succedat la conducerea țării s-au referit fie direct, fie implicit, la necesitatea reformării administrației publice, inclusiv prin **codificarea materiei.** Un obiectiv principal consta în ***evitarea paralelismelor***, a ***excesului de reglementări*** și a ***modificărilor repetate ale aceluiași act normativ.***

Cabinetul învestit în decembrie 2012 și-a propus *continuarea reformei în administrația publică, cu accent pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității.* Fără a fi promovate expres cele două proiecte de Coduri, se urmărea *armonizarea legislației privitoare la administrația publică în vederea eficientizării actului administrativ.*

Cabinetul învestit în noiembrie 2015, pentru o perioadă limitată de timp, până la alegerile parlamentare din decembrie 2016 își propusese să manifeste „transparență și deschidere" față de toți partenerii sociali „prin stabilirea unor sisteme novatoare de consultare și schimburi de idei". Fără a include în programul de guvernare referiri exprese la *codificarea administrației publice* și a *procedurii administrative* și acest Guvern a urmărit realizarea unor obiective pe o durată limitată de timp, în strânsă corelație cu unele elemente privind codificarea dreptului administrativ.

În ce privește continuitatea ideii **codificării dreptului administrativ** reținem că, sub titulatura *Administrație publică. Politici regionale*, Programul de guvernare (2016-2020, 2017-2020 și 2018-2020) al celor trei cabinete care s-au succedat în perioada 2016-2019 menționa Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și Codul de procedură administrativă, Cabinetul în exercițiu, în 2018

referindu-se chiar la Codul administrativ. Erau astfel enumerate obiectivele conținute în proiectul Codului administrativ, promovat ca proiect de lege, la sfârșitul anului 2017, la comisia de specialitate a Senatului.

Anterior, în anul 2016, fusese adoptată H.G. nr. 196/2016 pentru aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ.

În consecință, voința politică a impus proiectul ***Codului administrativ*** înaintea unui ***Cod de procedură administrativă***, deși doctrina a susținut constant necesitatea, actualitatea și caracterul urgent al adoptării celui din urmă.

După Decizia Curții Constituționale nr. 681/2018 prin care s-au admis obiecțiile de neconstituționalitate și s-a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională în ansamblul său, pe aspecte extrinseci, legate de procedura de adoptare, în vara anului trecut, Guvernul de atunci a recurs la delegarea legislativă, pentru adoptarea acestui act normativ fundamental pentru activitatea administrației publice, **O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.**

Într-un editorial publicat în urmă cu 9 ani, implicată fiind în amplul proiect vizând *sistematizarea și raționalizarea cadrului legal incident în domeniul administrației publice* având ca finalitate elaborarea proiectului Codului administrativ al României, mă refeream la acesta ca reprezentând *„**actul normativ cu cea mai profundă semnificație după Legea fundamentală***, cu impact direct asupra puterii executive, cea mai consistentă dintre cele trei puteri ale statului, sub aspectul amplorii activității desfășurate și autorităților publice implicate în această activitate" (*D. Apostol Tofan, D. Focșăneanu, C. Șuța*, loc. cit., în Curierul Judiciar, nr. 6/2011, p. 303).

Într-o analiză ulterioară a tezelor prealabile ale Proiectului Codului administrativ, reveneam la beneficiile actului normativ, amintind că „meritul incontestabil al acestuia, în măsură în care ar fi adoptat, ar fi acela că ar avea drept principală consecință o veritabilă asanare a sistemului de drept românesc, prin reducerea semnificativă a cantității de acte normative existente, permițând *asigurarea clarității, coerenței, eficienței și eficacității legislative în materie*. Sub aspectul fondului reglementării, codificarea regimului juridic aplicabil administrației publice printr-o veritabilă *„lege a legilor"* pentru autoritățile ce o compun, ar contribui la eliminarea contradicțiilor, sistematizarea legislației în domeniu, conducând spre o mai mare stabilitate a acesteia și, implicit, spre reducerea inflației specifice normelor de drept public" (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 605).

La data actualizării manualului nostru, *„veritabila biblie a puterii executive"* cum am considerat firesc să o calificăm în urmă cu aproape un deceniu, a devenit realitate, Codul administrativ urmând să fie integrat în analiza instituțiilor fundamentale ale dreptului administrativ.

În 28 august 2019, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu privire la O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în ansamblul său, excepția fiind motivată în principal pe încălcarea art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, al cărui conținut urmează să-l analizăm în contextul cercetării instituției delegării legislative.

Curtea Constituțională a stabilit un termen destul de îndepărtat, după aproape 6 luni, pentru soluționarea excepției, pe data de 21 ianuarie 2020, când a dat un nou termen, solicitând informații Guvernului (un alt Guvern de data aceasta, minoritar – s.n.) pentru data de 12 februarie 2020. La această dată, în urma deliberărilor, Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, a respins ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că prevederile O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ sunt constituționale, în raport de criticile formulate.

Această poziție a jurisdicției constituționale ne creează convingerea că, pe viitor, chiar dacă unele dispoziții ale Codului administrativ supuse fiind unui control de constituționalitate, nu-l vor trece, niciodată acesta nu va mai putea fi declarat neconstituțional în ansamblul său.

Pentru a înțelege semnificația deplină a importanței codificării administrative realizată deja în ce privește dreptul material, substanțial, în următorii ani urmând cu siguranță codificarea procedurii administrative, considerăm utilă o sinteză cu privire la evoluția doctrinei sub acest aspect.

§2. Evoluția doctrinei interbelice în materie

Doctrina interbelică românească a promovat, în mod paradoxal, un punct de vedere diferit, considerându-se că un *Cod administrativ* nu ar fi niciodată la curent cu legislația în vigoare „din cauza modificărilor sau a reînnoirilor prea dese și prea repezi ale legilor ce o alcătuiesc" (*A. Teodorescu*, op. cit., 1929, p. 18).

Astfel, pornindu-se de la premisa că *un cod reprezintă o reunire, într-o ordine logică, a principiilor de drept care reglementează o materie sau materii analoge*, tot în doctrina interbelică s-a apreciat că o *încercare de codificare a unor materii atât de diferite,* cum sunt cele privitoare la administrația locală, la drumuri, la vămi, la poliția vânătoarei sau a pescuitului sau la poliția circulației etc., *ar avea proporții imense și ar fi într-o continuă transformare* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 13 și urm.).

În pofida acestor considerații, trei mari specialiști în drept public din perioada interbelică, printre care ne reține atenția chiar numele profesorului Paul Negulescu, au reunit în anul 1930, într-o lucrare intitulată *Codul Administrativ Adnotat*, cele mai reprezentative acte normative din domeniul dreptului administrativ.

Necesitatea apariției unei asemenea lucrări fusese inspirată, după cum aflăm din *cuvântul introductiv* semnat de autori, de credința că vor putea contribui pe această cale la *îndreptarea administrației* și *schimbarea mentalității administratorilor*. Această schimbare a mentalității, singura în stare să pună capăt *instabilității legislative* (specifică acelei epoci ca și vremurilor actuale – *s.n.*), nu ar fi putut-o oferi într-o democrație decât cunoașterea aprofundată a legilor a căror aplicare se cerea.

Pentru farmecul evocării și pentru a trezi interesul studenților, celor cărora aceste aprecieri în esență li se adresează, reproducem în continuare ideea: *„Masele, într-o democrație, au rolul nu de a guverna, ci de a intimida pe guvernanți, de a-i face atenți că ele îi pot controla și rechema la realitate. Idealul democrației se sprijină pe*

cultură și toți aceia care sunt sinceri democrați au tot interesul să ridice nivelul intelectual și moral al maselor" (*P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, op. cit., 1930, p. IX din Cuvântul de lămurire).

Dintr-o astfel de perspectivă, tot în doctrina interbelică a fost subliniată necesitatea de a nu se confunda noțiunea de *codificare a dreptului administrativ* cu cea de *colecționare a legilor administrative*, fiind vorba de noțiuni cu totul diferite (*A. Teodorescu*, op. cit., 1929, p. 19).

Nevoia unei colecții caracterizate printr-o apariție regulată și continuă a reieșit chiar din dispozițiile art. 37 alin. ultim din Constituția din 1923, care a dat în sarcina Ministerului Justiției obligația de a publica colecția legilor și a regulamentelor, în care legile erau inserate conform numărului de ordine după data promulgării.

Ulterior, Consiliul Legislativ înființat în anul 1925 a primit, pe lângă alte atribuții, și pe aceea de a cataloga codicele, legile, decretele-legi, ordonanțele și regulamentele în vigoare, precum și de a se îngriji de publicarea colecțiilor anuale de legi și regulamente, descărcând astfel Ministerul Justiției de obligația ce-i fusese stabilită inițial prin Constituție (*A. Teodorescu*, op. cit., 1929, p. 20).

§3. Evoluția doctrinei postbelice în materie

După al Doilea Război Mondial, până în anul 1968, publicarea colecțiilor de acte normative va reveni Ministerului Justiției, iar apoi Consiliului de Stat.

Doctrina postbelică românească, spre deosebire de doctrina interbelică, a susținut în mod constant *necesitatea codificării*, deși practica legiferării s-a îndepărtat tot mai mult de această idee (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 148).

În plus, observăm că, în timp ce doctrina interbelică s-a referit, de regulă, la ideea unui **Cod administrativ**, doctrina postbelică, ca de altfel și doctrina postdecembristă, au în vedere, în primul rând, un **Cod de procedură administrativă**.

În doctrina postbelică, **procedura administrativă** a fost definită, într-o primă accepțiune, ca fiind *forma în care organele administrației de stat acționează pentru organizarea executării în concret a legilor și a celorlalte acte ale organelor statului emise în realizarea puterii de stat* și, într-o a doua accepțiune, ca reprezentând *totalitatea normelor juridice care reglementează forma în care se îndeplinește întreaga activitate a organelor administrației de stat* (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 393 și urm.).

Dincolo de terminologia caracteristică epocii, dacă în aceste definiții înlocuim noțiunea de *organ al administrației de stat*, specifică legislației socialiste, cu noțiunea de *autoritate a administrației publice*, specifică legislației actuale, ele își păstrează pe deplin valabilitatea.

Preocupări pentru stabilirea unor norme unitare de procedură administrativă, corespunzătoare exigențelor unei administrații moderne și democratice, se întâlnesc în anii '70, în toate țările în care procedura administrativă a făcut parte din reglementările tradiționale (*M. Anghene*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 11/ 1973, p. 61).

Deși denumită generic *procedură administrativă*, fără altă specificare, ea reprezenta doar o parte a procedurii în cadrul aparatului administrației de stat, și anume *procedura administrativă necontencioasă*, cuprinzând principiile și regulile de emitere și executare a actelor administrative, spre deosebire de procedura folosită pentru soluționarea de litigii de către organele de jurisdicție din cadrul administrației de stat, *procedură administrativă contencioasă*, asemănătoare celei judecătorești.

Potrivit doctrinei postbelice, *Codul de procedură administrativă* ar fi trebuit să conțină *reguli ale procedurii administrative generale* care privesc *emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat, formele necesare și condițiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării unei decizii legale*, în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor (*M. Anghene*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 11/1973, p. 62).

Cu alte cuvinte, Codul ar fi urmat să conțină dispoziții privind toate *operațiunile administrative anterioare, concomitente și ulterioare emiterii unui act administrativ*.

Asemenea prevederi urmau să exceleze prin *claritate* și *concizie* pentru a putea fi cunoscute cu ușurință de populație și aplicate în mod operativ de către administrație.

De asemenea, un astfel de Cod urma să enumere principiile fundamentale ale administrației publice, ca de exemplu *principiul legalității, principiul contradictorialității, principiul adevărului material, principiul motivării, principiul revocabilității* și *principiul limitării recursului ierarhic*.

Cuprinderea și sistematizarea regulilor de procedură administrativă într-un Cod erau privite în doctrina postbelică ca având o deosebită însemnătate, deoarece „prin aceasta se asigura o *participare activă și garantată a cetățeanului la pregătirea, emiterea și executarea actelor administrative individuale*, adăugându-se la *garanțiile de legalitate existente în administrația de stat și la instrumentele controlului juridic, mijloace noi, în măsură să evite emiterea unor acte administrative ilegale sau ineficiente, precum și consecințele lor încă din faza pregătirii actului*". Dincolo de discrepanța existentă în trecut între asemenea afirmații și realitatea specifică epocii, ideile expuse mai sus sunt pertinente în prezent, păstrându-și pe deplin valabilitatea.

O observație substanțială vizează faptul că sunt avute în vedere doar *actele administrative individuale*, adică acele acte care se adresează unor persoane fizice sau juridice determinate, și nicidecum sfera largă a *actelor administrative normative*, care conțin reguli generale și impersonale aplicabile tuturor, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat.

În egală măsură, în doctrina postbelică a fost subliniată și necesitatea elaborării unui *Cod administrativ* care ar fi urmat să confere forță juridică obligatorie *procedeelor, metodelor și tehnicilor de conducere, organizare și funcționare* apreciate ca optime, să realizeze o *unificare sintetică* a reglementărilor fundamentale în domeniu, ducând la *simplificarea tuturor actelor normative privitoare la conducerea, organizarea și funcționarea organelor administrației de stat*, să elimine paralelismele sau contradicțiile din reglementările în domeniu și să utilizeze o *terminologie unitară*. *Codul administrativ* urma să se compună din cinci părți: ***dispoziții generale***

(referitoare la conceptul de administrație de stat și de organ al administrației de stat, cu precizarea naturii politice și juridice a acestora), ***structurile administrației de stat*** (referitoare la principiile generale privind așezarea structurilor administrației de stat, modalitățile de formare a organelor administrației de stat, structurile propriu-zise ale administrației centrale și locale, competențe și atribuții), ***decizia în administrația de stat*** (în care să se prevadă regulile elaborării, ale adoptării și ale executării acesteia), ***controlul în administrația de stat*** (nu doar de legalitate ci și de eficacitate), ***funcția și funcționarul public în administrația de stat*** (referitoare la recrutarea, selecționarea, formarea și perfecționarea funcționarilor publici) (*I. Alexandru*, loc. cit., în Revista Română de Drept nr. 9/1976, p. 14).

§4. Doctrina actuală în materie

Doctrina postdecembristă a revenit asupra tezei necesității **codificării normelor de drept administrativ**, pornindu-se de la premisa că *o administrație publică modernă, civilizată, într-un stat de drept, democratic și social ar trebui să fie, înainte de toate, o administrație publică transparentă*, transparență ce impune *norme clare*, pe cât posibil *unitare*, *cunoscute de toată lumea* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 148).

Pe linia de gândire promovată de specialiștii din perioada interbelică, *codificarea dreptului administrativ* a fost privită și după anii '90, de unii autori, *ca o operație dificilă, datorită numărului mare și diversificat de norme ce alcătuiesc această ramură a dreptului, precum și, mai cu seamă, datorită mobilității lor permanente.*

În contextul analizei *procedurii actelor de drept administrativ*, este pusă în discuție ***necesitatea codificării procedurii administrative***, pornind de la premisa că, în activitatea executivă, alături de *normele materiale*, un rol important revine și *normelor de procedură*. Alături de reglementarea competenței, acestea ar trebui să cuprindă *reguli de organizare și funcționare cu caracter general pentru întreaga administrație* și *reguli privind formalitățile actelor administrative*, totul reunit într-o codificare unitară.

Ideea elaborării unui *Cod de procedură administrativă* se menține în rândul teoreticienilor, conștienți însă de dificultatea unui astfel de demers legislativ, atât sub aspectul sistematizării unei asemenea diversități de domenii de reglementare, cât mai ales și în primul rând, sub aspectul stabilirii cât mai exacte a conținutului acestui act normativ. Astfel, într-o lucrare consacrată chiar dreptului administrativ și procedurii administrative, *Codul de procedură administrativă* este definit ca reprezentând actul normativ prin care trebuie stabilite, într-o formă prescriptivă, reguli care să-i ghideze pe cei care iau deciziile, reguli care să asigure transparența administrației, ascultarea părții interesate, motivarea deciziilor, stabilirea unor mecanisme de control administrativ sau judiciar ușor accesibile (*E. Bălan*, op. cit., 2002, p. 255).

În ce ne privește, credem că, prealabil elaborării efective a proiectului de Cod, se impune formarea unei viziuni unitare, a unui punct de vedere comun cu privire la *înțelesul noțiunii de procedură administrativă*. În esență, aceasta are în vedere

regulile procedurale ce caracterizează activitatea din *administrația publică*, putând fi identificate mai multe categorii de proceduri administrative, și de aici, utilizarea pluralului, în perspectiva codificării.

După cum urmărește sau nu soluționarea unei situații conflictuale, *procedura administrativă* poate fi *contencioasă* sau *necontencioasă*.

Procedura administrativă necontencioasă are în vedere, de regulă, *principiile fundamentale specifice administrației publice*, precum și *regulile de elaborare și executare a actelor administrative*, ca forme principale de activitate a autorităților administrației publice, ce pot să difere, spre exemplu, de la administrația centrală la cea locală, și de aici utilizarea sintagmei *proceduri administrative necontencioase*.

Procedura administrativă contencioasă se referă la *controlul jurisdicțional asupra administrației*, exercitat fie prin autorități cu atribuții administrativ-jurisdicționale, ce fac parte din administrația activă, fie prin instanțe specializate, ca în Franța, ce fac parte din structura puterii executive, adică ceea ce în mod tradițional regăsim sub conceptul de ***contencios administrativ***. Alta e situația în România, în care, contenciosul administrativ este un contencios judiciar desfășurat în secțiile specializate ce intră în compunerea instanțelor de judecată.

§5. Utilitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă

În ce privește utilitatea adoptării unui *Cod de procedură administrativă*, din perspectiva unei lucrări de drept comparat, reținem că aceasta ar permite, în timp, *orientarea și raționalizarea activității autorităților învestite cu prerogative de putere publică*, dar mai ales ar contribui la *protejarea cetățenilor împotriva arbitrarului administrativ*, rezumând legislativ problemele fundamentale ale dreptului administrativ contemporan. Este vorba despre aspecte precum: *supunerea administrației legalității*, *regimul actelor administrative* și, în egală măsură, *garanțiile acordate celor administrați* (*A.R. Brewer-Carias*, op. cit., 1992, p. 2 și urm.).

Cercetarea dispozițiilor unei singure reglementări, respectiv a acestui cod ar permite cetățenilor o mai bună înțelegere a ceea ce ei trebuie să aștepte de la administrație, de la funcționarii publici chemați să aplice legea.

În plus, după cum în doctrină s-a mai subliniat, pe de-o parte, codificarea permite disciplinarea activității și fixează limitele precise pentru fiecare dintre cele trei funcții ale puterii publice: normativă, administrativă și jurisdicțională, iar, pe de altă parte, codificarea conferă mai multe garanții cetățeanului în raporturile sale cu administrația, idealul ca acesta să-și cunoască și să-și apere drepturile fiind mai aproape de realizare (*R.A. Lazăr*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12/2001, p. 436).

Prin conținutul său, o astfel de reglementare ar trebui să răspundă necesităților izvorâte din practica administrativă, ea urmând să stabilească cu prioritate nu doar **formalitățile care stau la baza emiterii actelor administrative**, cât mai ales **regimul juridic aplicabil acestor acte**, cu alte cuvinte, aspectele legate de *forma lor*,

efectele produse, punerea lor în executare, viciile lor, precum și *modalitățile de contestare* (*A.R. Brewer-Carias*, op. cit., 1992, p. 14).

Simplificarea, sistematizarea, normalizarea și *unificarea activității administrației publice* sunt cele mai puternice argumente în favoarea codificării procedurii administrative. În plus, o asemenea reglementare ar trebui să conducă la *eliminarea oricăror paralelisme sau contradicții între actele normative în domeniu.*

§6. Conținutul Codului de procedură administrativă

Această analiză nu ar fi completă dacă nu ar conține și o încercare de prezentare a elementelor care ar trebui să se regăsească în viitorul *Cod de procedură administrativă.*

Viitorul *Cod de procedură administrativă* ar trebui să reglementeze cu prioritate aspecte ce țin de *procedura administrativă necontencioasă, procedura administrativă contencioasă* putând fi pusă în discuție doar din perspectiva *controlului administrativ jurisdicțional* realizat de structuri specializate cu atribuții jurisdicționale, constituite la nivelul administrației active. Aceasta deoarece *controlul judecătoresc asupra administrației publice este reglementat printr-o lege specială a contenciosului administrativ.*

Mai mult decât atât, în sistemul legislativ românesc nu este reglementată o justiție administrativă distinctă, ci litigiile administrative sunt date în competența unor secții specializate, de contencios administrativ și fiscal situate la nivelul tribunalelor, al Curților de Apel și al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Înainte de a enumera principalele elemente pe care *Codul* ar trebui să le conțină, se impun unele precizări legate de o lege care prezintă o semnificație aparte pentru problemele puse în discuție. Este vorba despre Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în 2010, lege care reglementează procedura de elaborare a actelor normative, fără a face distincție între *legi ca acte normative* și *actele administrative normative.*

Astfel, chiar în primul său capitol primele prevederi se referă la *activitatea de legiferare, tehnica legislativă* și *respectarea* normelor care o consacră, acestea fiind obligatorii la *elaborarea proiectelor de lege, dar și la elaborarea și adoptarea* ***ordonanțelor și hotărârilor Guvernului,*** precum și la *elaborarea și adoptarea* ***actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții,*** precum *proiectele de ordine, instrucțiuni și de alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate*, dar și a *actelor cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale.*

Din perspectiva analizei noastre vizând codificarea procedurii administrative, prezintă interes în mod special capitolul VIII al legii, ce conține dispoziții cu privire la *actele autorităților administrației publice centrale*, și capitolul IX al legii conținând dispoziții cu privire la *actele autorităților administrației publice locale.*

De asemenea, Legea nr. 24/2000, republicată, consacră principiul ierarhiei actelor normative (art. 4), necesitatea asanării legislației (art. 17), necesitatea sistematizării și concentrării legislației în *coduri* (art. 18), inclusiv încorporarea actelor normative în *codexuri* pe materii (art. 19).

În ce privește conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative, potrivit unei dispoziții introduse în anul 2011: „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a Statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*".

Prin această lege, problema *elaborării actelor administrative normative* a fost rezolvată, *Codul de procedură administrativă* urmând să se rezume la *regulile privind emiterea actelor administrative individuale.*

Prin urmare, *proiectul de cod de procedură administrativă va trebui să conțină reguli aplicabile administrației publice, nereglementate până în prezent.*

Fără a intra în detalii, vom aminti că *proiectul Codului de procedură administrativă* ar trebui să conțină și ***definițiile unor concepte***, într-o încercare firească de sistematizare și unificare a terminologiei, termeni și expresii complementare celor a căror semnificație ne este deja oferită de art. 5 C.adm. Spre exemplu, deși în proiectul Codului administrativ erau definite noțiunile de *act administrativ normativ* și *act administrativ individual*, în Codul adoptat aceste definiții nu se mai regăsesc urmând a fi integrate în Codul de procedură administrativă.

În conținutul Codului ar trebui prevăzute ***principiile aplicabile administrației publice*** complementare celor deja enumerate de Codul administrativ, precum: principiul *motivării acțiunii administrative* sau principiul revocabilității actelor administrative.

Partea cea mai consistentă a Codului ar trebui consacrată **regimului juridic aplicabil actelor administrative individuale**. Aceasta ar urma să conțină dispoziții cu privire la *intrarea în vigoare, producerea de efecte juridice* și *ieșirea din vigoare* a acestora. O altă parte a *Codului de procedură administrativă* ar trebui să reglementeze aspecte generale privind **controlul administrativ**, cel *intern* și cel *extern*. În sfârșit, nu trebuie uitat *controlul* exercitat de *autoritățile administrativ-jurisdicționale* ce ar trebui reglementat în viitorul Cod, dar care, pentru situații determinate este deja prevăzut în numeroase alte acte normative.

Pentru elaborarea unor *coduri* sau altor *legi complexe*, Legea nr. 24/2000 a stabilit necesitatea întocmirii *pe baza unor studii și documentări științifice*, a unor *teze prealabile care să reflecte concepția generală, principiile, noile orientări și principalele soluții ale reglementărilor preconizate.*

Deși Codul de procedură administrativă este în continuare așteptat, în urmă cu aproape un deceniu, prin H.G. nr. 1360/2008 au fost aprobate Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă. Este fără îndoială că noi teze vor

trebui adoptate în perspectiva viitorului proiect. Un aspect deloc de neglijat privește procesul de digitalizare a activității în administrație, prin parteneriate între mediul public și privat, cu scopul educării populației, promovarea interacțiunii online a instituțiilor cu cetățenii prin crearea de platforme digitale și oferirea de avantaje utilizatorilor etc. Cu atât mai mult, perioada actuală, în care urmare a instituirii stării de urgență, multe din activități au fost transferate în mediul online, inclusiv, sau în mod special, învățământul, semnificația digitalizării devine evidentă.

Până la viitorul *Cod de procedură administrativă* nu putem să nu semnalăm adoptarea mai multor acte normative aflate în slujba cetățeanului care răspund deja unora din deziderateле pe care Codul ar trebui să le preconizeze.

Printre acestea menționăm: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 233/2002; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, precum și O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003.

Într-un studiu consacrat priorității Codului de procedură administrativă în raport cu Codul administrativ, profesorul Ioan Alexandru, tradițional susținător al necesității și urgenței *codificării procedurii administrative*, sublinia: „Proliferarea impresionantă a normativității juridice, mai mult sau mai puțin necesară, excesul de reglementare, paralelismele legislative, inflația legislativă tind să contureze o adevărată maladie juridică în România. Consecința: toate acestea au creat o adevărată insecuritate juridică care afectează accesibilitatea, claritatea, înțelegerea, calitatea, eficiența, stabilitatea, locul și rolul dreptului în țara noastră. De aceea, este necesară o raționalizare și o simplificare a cadrului normativ pentru a se elibera de excesul de constrângeri, de această avalanșă de prescripții care apasă asupra noastră, a tuturor" (*I. Alexandru*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 15).

Și în perspectiva elaborării unui Cod de procedură administrativă la nivelul Uniunii Europene s-a creat o rețea de cercetare privind dreptul administrativ al Uniunii Europene (ReNEUAL) care a stabilit patru grupuri de lucru pentru abordarea principalelor aspecte specifice procedurii administrative la nivelul U.E., și anume: luarea deciziilor executive, luarea deciziilor individuale, contractele de achiziții publice și gestionarea informațiilor [*H.C.H. Hofmann, J.P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoș* (coord.), op. cit., 2016, p. 5].

Și totuși, după cum am arătat în prima parte a prelegerii, Guvernul în exercițiu, în 2019, a optat pentru promovarea cu prioritate a proiectului Codului administrativ și adoptarea acestuia mult mai complex, de altfel, cuprinzând: dispoziții generale, administrația publică centrală, administrația publică locală, prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate; reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale; statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice; răspunderea administrativă și serviciile publice.

Prelegerea VIII
Sinteză a evoluției doctrinei administrative românești. Loc și rol în mișcarea de idei contemporană

§1. Evoluția doctrinei administrative românești în perioada interbelică

O analiză chiar sintetică a *evoluției doctrinei administrative în România* nu poate face abstracție de clasificarea pe care am avut-o în vedere încă din prima prelegere a cursului nostru *sub aspect istoric*, și anume: *perioada interbelică* sau *clasică*, perioada *postbelică* sau *socialistă* și *perioada postdecembristă* sau *actuală*. Corelativ am identificat cele trei etape ale doctrinei.

În ce privește prima perioadă, după cum aflăm din valorosul tratat de drept administrativ care conține cea mai amplă prezentare a tematicii ce face obiectul acestei prelegeri, de după anul 1990, știința dreptului administrativ românesc se formează în secolul al XIX-lea. Cursurile de drept administrativ au fost introduse prin *Legea asupra instrucțiunii din 1864*, nu numai în învățământul superior juridic, dar și ca materie de cultură generală în învățământul secundar, respectiv elementar (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 212).

Urmare a măsurilor luate de Domnul Moldovei Grigore Ghica, s-a întocmit de către o comisie un *Manual Administrativ al Principatului Moldovei*, care cuprindea legile administrative de la 1832 până la 1855 (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 58).

Odată cu formarea Universității din București (1864) – și chiar mai înainte a Facultății de drept, în anul 1859 – identificăm o disciplină unică *„Drept public și drept administrativ"*.

S-ar părea că anul 1875 reprezintă anul în care *Dreptul administrativ* și-a câștigat autonomia ca știință de sine-stătătoare, fiind vorba despre anul apariției primei lucrări consacrate în întregime acestei discipline și intitulată chiar *Dreptul administrativ român* aparținând lui *Giorgie Alexandrescu-Urechea* și publicată la Iași. Ea grupează materia în două părți, și anume: I. *Principii generale* și II. *Despre ierarhia și corpii administrativi* (adică funcționarii din administrația publică centrală și locală).

A urmat a doua lucrare cu titlul *Elemente de drept administrativ*, apărută în anul 1881, aparținând lui *Cristodul Suliotis*, dar având o valoare științifică mai redusă.

A treia în ordinea apariției, dar cea mai valoroasă din punct de vedere științific și didactic, o reprezintă volumul al treilea al cursului de Drept public, intitulat *Drept administrativ*, aparținând profesorului *Constantin Dissescu*, primul mare specialist în domeniu, lucrare apărută la București, în anul 1891, conținând două părți: *Persoanele administrative* și *Materiile administrative* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 213).

În ordine cronologică pot fi identificate apoi următoarele lucrări mai importante: *Drept administrativ român*, autor *Aurel Onciul* (Viena, 1900, lucrare scrisă sub influența școlii germane, având două părți, o parte generală și o parte specială); *Tratat de drept administrativ*, volumele I și II, autor *Paul Negulescu*, ed. I, 1904, ed. a II-a, 1906, pentru ca apoi să apară volumul I, ed. a III-a, în 1925 și volumul I, ed. a IV-a, în 1934, iar volumul II, ed. a III-a, în 1930, toate la București; *Noțiuni de drept administrativ*, autor *Anibal Teodorescu*, București, 1912; *Tratat de drept administrativ*, autor *Anibal Teodorescu*, volumul I, ed. a III-a, 1929 și volumul II, ed. a IV-a, 1935, ambele la București; *Drept administrativ român*, autor *Victor Onișor*, ed. I apărută în 1923 și ed. a II-a apărută în 1930, ambele la Cluj; *Tratat de drept administrativ român*, autor *Marin Văraru*, București, 1928; *Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ*, Cernăuți, 1944. Facem precizarea că este o enumerare exemplificativă a celor mai apreciați specialiști ai timpului, cărora li se mai pot adăuga nume de rezonanță, precum: *Constantin Rarincescu, Jean Vermeulen, Ion Gruia* și alții.

De altfel, în perioada 1924-1944 profesorul *Constantin Rarincescu* a realizat o cercetare științifică a dreptului administrativ, în special în cadrul cursurilor de doctorat. Lucrarea clasică în materie, model de cercetare monografică a unei instituții juridice, *Contenciosul administrativ român*, elaborată de acesta, a reprezentat cea mai importantă contribuție în teoretizarea și construirea unui *sistem al contenciosului administrativ* (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 57 și nota 38 de la p. 57).

De asemenea, se impune să amintim în acest context că *lucrarea prof. Paul Negulescu din anul 1934* (ed. a IV-a a tratatului său) și *lucrarea prof. Anibal Teodorescu* (ed. din anul 1929 a tratatului său) *reprezintă lucrările cel mai des citate și implicit utilizate în doctrina administrativă postdecembristă.*

În ce privește *contribuția legislației la fundamentarea dreptului administrativ*, reglementări în domeniul Administrației Statului au existat în țara noastră chiar înainte de constituirea disciplinei științifice a dreptului administrativ (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 57).

Astfel, poate cel mai important moment l-a constituit înființarea printr-o lege din anul 1864 a *Consiliului de Stat*, ca *organ consultativ al Guvernului*, după model francez. **Consiliul de Stat** avea și *atribuții de contencios administrativ*, legea sa organică stabilind expres dreptul particularilor și al persoanelor juridice vătămate în interesele lor de a acționa în contencios împotriva hotărârilor miniștrilor date cu *exces de putere* și cu călcarea legilor și a regulamentelor, a hotărârilor sau a actelor de executare ale prefecților sau ale altor agenți administrativi, date cu călcarea de legi și regulamente, hotărârile comisiilor de lucrări publice.

De asemenea, Consiliul de Stat era competent să judece toate litigiile care îi erau deferite de anumite legi. În plus, exercita și un *contencios de interpretare*, deoarece potrivit legii sale organice, particularii se puteau adresa direct Consiliului de Stat pentru a cere interpretarea unui decret, regulament sau ordonanță dată în materie administrativă, prin care se aducea atingere intereselor lor.

Din păcate, după doi ani de funcționare, Consiliul de Stat a fost desființat prin Constituția din 1866, particularii fiind astfel lipsiți de o instanță jurisdicțională în conflictele lor cu Administrația Statului, care să reprime abuzul și arbitrariul administrativ (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 58).

În doctrina interbelică, *obiectul dreptului administrativ* a fost definit în mod constant, avându-se drept criteriu de referință teoria separației, dar și a echilibrului dintre puteri, precum și teoria serviciului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 213).

Pe această linie de idei vom evoca succint, în cele ce urmează, cuvintele profesorului Negulescu, cunoscutul autor din perioada interbelică: „În dreptul administrativ, individul este față în față cu Statul. Și, în aceste raporturi existânde între acest colos, ce se chiamă Stat și între pigmeul, care e individul, dacă ar fi să aplicăm principiile, care cârmuiesc raporturile dintre indivizi, am ajunge la soluțiuni inadmisibile.

Raportul între Stat și individ are ca bază *inegalitatea*, căci Statul are la dispoziție puterea publică, adică facultatea de a-și impune voința sa individului, însă nu în mod arbitrar, ci după anumite norme pe care trebuie să le respecte. În Statul modern, bazat pe legalitate, puterea publică este organizată tocmai pentru a face posibilă domnia legalității și a înlătura absolutismul; puterea publică este împărțită în 3 puteri distincte încredințate la titulari separați și independenți unii de alții".

Izvorât din Constituție, dezvoltat prin legi și aplicat prin numeroase alte acte, *dreptul administrativ este partea vie a dreptului public*. Prin el – sublinia Anibal Teodorescu, un alt mare specialist al vremii – dreptul constituțional trăiește și respiră (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 49).

Totodată, trebuie reținut că *instituția contenciosului administrativ* a fost analizată în sfera instituțiilor dreptului administrativ și nu a dreptului judiciar sau a dreptului procesual civil, cum este tendința la ora actuală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 214).

În strânsă legătură cu *știința dreptului administrativ*, s-a dezvoltat, de regulă de către aceiași autori, și *știința administrației*. Așa cum putem vorbi despre *Școala românească interbelică de drept public*, tot așa putem vorbi despre *Școala românească interbelică de știința administrației*, conducătorul ei fiind același profesor de talie europeană, Paul Negulescu.

Diversele concepții privind știința administrației încearcă și reușesc să explice probleme sau grupări de probleme specifice fenomenologiei administrative, nereușind însă a acoperi întregul domeniu al acestei științe, se arată în doctrina actuală (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 45).

În America, preocupările științifice s-au îndreptat îndeosebi spre aspectele economice ale administrației, cercetându-se cu prioritate eficiența economico-socială a acesteia, randamentul activității administrative.

Acest specific al științei americane a influențat ulterior și știința juridică din Europa care, fără a renunța la preocupările ei inițiale de cercetare sub aspect juridic a administrației publice, și-a îndreptat atenția și spre alte aspecte specifice administrației, economic, social, tehnic etc. (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 37).

Astfel, s-au conturat două științe: *Știința Dreptului administrativ* și *Știința administrației*, ca două științe distincte, dar aflate în interdependență, întrucât ambele au ca obiect comun de cercetare *administrația publică*.

Cu toate că și una și cealaltă cercetează *administrația publică*, ele sunt totuși distincte ca discipline, deoarece fiecare o cercetează sub diferite aspecte, *știința dreptului administrativ* o cercetează sub aspect juridic, al normelor juridice aplicabile în activitatea autorităților administrației publice, iar *știința administrației* o cercetează și sub alte aspecte ale sale, de ordin economic, sociologic, tehnic etc.

Într-o formă sintetică, în doctrina clasică franceză *știința administrației* a fost privită ca reprezentând studiul administrației în raporturile sale cu statul, iar dreptul administrativ ca reprezentând studiul administrației în raporturile cu particularii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 157 și urm., unde este citat Vivien, cu lucrarea sa de referință pentru începuturile evoluției doctrinei administrative franceze, *Études administratives – Studii administrative*, apărută în anul 1845).

Tot într-o viziune succintă, în doctrina clasică germană, știința administrației a fost considerată o știință politică, dreptul administrativ constituind doar o secțiune din teoria administrației, care are esență politică și care determină în mod necesar abordarea problematicii administrative prin intermediul unor criterii politico-juridice. Știința administrației reprezentând „pandectele științelor politice", teoria administrației își propune explicarea tuturor forțelor, a tendințelor și a legităților ce guvernează realitățile vieții statului sub toate aspectele sale.

Primul autor român care face referire la obiectul științei administrației și la delimitarea acesteia față de știința dreptului administrativ a fost profesorul *Constantin Dissescu*, în opinia căruia: „Știința administrației stabilește principiile raționalizării administrației de stat; ea are caracter dinamic, fiind în permanentă evoluție și căutând soluții noi pentru viitor, precum și un caracter larg, cercetând diferite domenii de activitate socială, pe când dreptul administrativ formează numai o parte a științei administrației". Această concepție separă dreptul administrativ de știința administrației care, având un caracter pluridisciplinar, cercetează administrația în dinamica ei, urmărind stabilirea unor principii raționale, potrivit cărora ar urma să se desfășoare procesul de administrație, de gestionare a intereselor publice.

În opinia profesorului *Paul Negulescu*, continuatorul lui Dissescu, *știința administrației se ocupă cu organizarea diferitelor autorități administrative, cu atribuțiile și modul lor de funcționare, cu ierarhia*. Ea are un caracter practic, tinzând să formeze administratori, pe câtă vreme *dreptul administrativ* este totalitatea regulilor după care se exercită această activitate, el „guvernează drepturile și datoriile reciproce ale administrației și ale administratorilor".

Una din preocupările majore ale profesorului Paul Negulescu după Primul Război Mondial a fost aceea de a-i convinge pe guvernanții vremii de *necesitatea înființării unui învățământ administrativ de specialitate* și, respectiv, a unui *institut de cercetare științifică* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 215).

La 30 iunie 1925, prof. *Paul Negulescu* a înființat *„fără nici un sprijin oficial sau subvenție din partea statului"*, *Institutul de Științe Administrative al României*, cu

sediul în București, pe care l-a condus până la sfârșitul vieții, în anul 1946, deși formal a deținut doar funcția de „secretar general" (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 216).

Prin acest institut, țara noastră a devenit membru fondator al **Institutului Internațional de Științe Administrative (Institut International des Sciences Administratives)**, înființat în anul 1930, cu sediul la Bruxelles (în Belgia), institut care organizează Congrese internaționale de științe administrative, din 3 în 3 ani, și editează *Revista internațională de științe administrative* (*Revue internationale des sciences administratives*) cu apariție trimestrială.

Institutul Internațional de Științe Administrative reprezintă „centrul" cel mai puternic de impulsionare a cercetării interdisciplinare asupra guvernării și administrației publice la nivel planetar (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 205).

Institutul Internațional de Științe Administrative își desfășoară activitatea cu respectarea a patru *principii fundamentale*: internaționalitate fără rezerve, neutralitate absolută, unicitate profesională și adaptarea permanentă la realitățile în continuă mișcare. *Institutul Internațional de Științe Administrative* urmărește patru ***obiective fundamentale***: dezvoltarea științelor administrative, îmbunătățirea funcționării administrațiilor publice, perfecționarea metodelor și a tehnicilor administrative și progresul administrației la nivel internațional (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 208).

Dincolo de reuniunile științifice organizate de acest Institut, singur sau în colaborare, periodic sunt organizate manifestări științifice și de către „structurile specializate" ale Institutului, și anume: *Asociația Internațională de Școli și Institute de Administrație* (A.I.E.I.A.); *Grupul European pentru Administrație Publică* (G.E.A.P.), *Grupul Latino-american pentru Administrație Publică* (G.L.A.P.) și *Grupul Asiatic pentru Administrație Publică* (G.A.A.P.).

La rândul său, ***Institutul de Științe Administrative al României***, printre primele de acest gen din lume, a stabilit, încă de la înființare, contacte cu marii specialiști ai vremii, în domeniul *dreptului administrativ și științelor administrative*, din țară și din străinătate. Obiectivul fundamental al Institutului l-a constituit elaborarea unei *doctrine administrative românești unitare*, astfel încât prin cercetările sale „să servească drept călăuză organelor administrative și instanțelor judecătorești" oferind soluții pentru o mai bună organizare administrativă. În aceste scopuri, *metoda analitică* a fost îmbinată cu *metoda experimentală* (ancheta administrativă). Unul dintre obiectivele importante ale Institutului l-a reprezentat și realizarea unor schimburi de experiență cu institutele asemănătoare din străinătate.

Începând cu anul 1926, sub egida Institutului a început publicarea **Revistei de Drept Public**, la care au colaborat alături de specialiștii români și personalități străine de mare reputație științifică, deveniți și oaspeți ai acestuia, cu ocazia conferințelor organizate la București (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 217).

Revista de Drept Public a avut o apariție trimestrială până în anul 1933, iar apoi lunară până în anul 1943, când și-a încetat apariția ca urmare a războiului. Ea a permis crearea de noi curente de idei ce au influențat pozitiv dezvoltarea dreptului administrativ.

De asemenea, Revista de Drept Public conținea și studii privind jurisprudența în care deciziile judecătorești erau prezentate în grupe pentru a se putea formula principiile (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 61).

În anul 1928 se înființează **Școala superioară de documentare și științe administrative** pe lângă Institutul de Științe Administrative al României, profesorul Paul Negulescu fiind numit directorul acestei școli. Școala a avut încă de la început un dublu obiectiv: pe de-o parte, să perfecționeze educația profesională a funcționarilor existenți la data înființării sale, iar, pe de altă parte, să formeze profesional pe tinerii care doreau să se dedice unei cariere în administrația publică (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 561).

Activitatea acestor două instituții fundamentale în domeniul administrației publice s-a axat pe cercetarea următoarelor teme principale: *organizarea administrativă a României, documentarea administrativă, contenciosul administrativ* și *urbanismul*.

§2. Evoluția doctrinei administrative românești în perioada postbelică

În *perioada postbelică, doctrina administrativă românească* a parcurs următoarele etape: a) etapa continuării cercetărilor de știința administrației, sub conducerea Institutului de Științe Administrative al României (1944-1948); b) etapa juridicizării cercetărilor asupra administrației de stat, după desființarea Institutului (1948-1967); c) etapa reactualizării cercetărilor de știința administrației prin înființarea secției de Drept economic-administrativ la Facultatea de Drept a Universității din București, începând cu anul universitar 1968-1969 (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 222 și urm.)

După adoptarea *Constituției din anul 1948* au trecut pe primul plan cercetările juridice asupra administrației de stat. Știința dreptului constituțional se reelabora și, în raport de aceasta, s-a impus fundamentarea unor categorii noi, principii ale dreptului administrativ, pe baza consacrării principiului fundamental al unicității puterii în stat, specific noului regim politic instalat.

Reînființarea învățământului superior administrativ, începând cu anul **1968**, a constituit un puternic impuls pentru reactualizarea științei administrației, prin introducerea alături de tradiționalul curs de *Drept administrativ* a unor discipline de specialitate precum: *Știința și tehnica administrației, Organizare și metode în administrația de stat, Documentare administrativă, Sisteme administrative contemporane, Istoria administrației, Urbanism* etc.

În ce privește natura și obiectul științei administrației și, implicit, *raportul dintre știința administrației și știința dreptului administrativ*, în doctrină au fost identificate următoarele concepții: reluarea tezelor lui Dissescu, afirmarea teoriei promovate de tratatul francez de știința administrației din anul 1966, identitate de obiect cu dreptul administrativ, dar diferență de optică în cercetare, ramură a științei conducerii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 224).

Studiul *dreptului administrativ* se împletește cu datele furnizate de *știința administrației* care explică, în esența lor, regulile din care acest drept este alcătuit. De aceea, *dreptul administrativ și știința administrației sunt două discipline științifice autonome și necesare pentru studierea structurii și activității administrației* (*M. Oroveanu*, op. cit., 1996, p. 171-180).

§3. Evoluția doctrinei administrative românești în perioada postdecembristă

După **decembrie 1989**, tradiția a fost reluată prin reînființarea la Sibiu, în anul 1995, a *Institutului de Științe Administrative al României*, ca urmare a Simpozionului național cu tema „Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană", organizat în octombrie 1994 de Universitatea Lucian Blaga din Sibiu prin Facultatea de științe juridice, împreună cu Prefectul județului și Consiliul Județean.

La Congresul Jubiliar din octombrie 1995 al Institutului s-a hotărât ca la numele său tradițional să se adauge și numele lui „Paul Negulescu", spre a cinsti memoria primului fondator. Tot din anul 1995, *Institutul de Științe Administrative al României „Paul Negulescu"* a fost recunoscut ca secție națională a *Institutului Internațional de Științe Administrative* de la Bruxelles (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 207).

Din anul **1995** s-a reluat tradiția publicării *Revistei de drept public*, cu o apariție semestrială (doar în anii 1996 și 1997 apariția sa a fost anuală sub forma unui număr dublu). Din anul **2003**, Revista de Drept Public are din nou o apariție trimestrială.

În anul **2001**, România a redevenit gazdă a reuniunilor științifice patronate de *Institutul Internațional de Științe Administrative*, reuniuni în care sunt implicate și structuri guvernamentale precum, Congresul Internațional cu tema *„Rolul mass-media și al noilor tehnologii de comunicare și informare în procesul de democratizare a societăților din Europa Centrală și de Est"* desfășurat la Oradea, în perioada 11-14 octombrie 2001, organizat de Institutul de la Bruxelles prin *Centrul Internațional de Cercetări Euroregionale* din cadrul *Universității Oradea*, în colaborare cu *Centrul pentru Studiul Relațiilor Internaționale* din cadrul Universității din Reims Champagne – Ardénne (*Franța*), sub auspicii ministeriale.

Prin H.G. nr. 1323/2004 s-a recunoscut Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu" statutul de *instituție de utilitate publică*.

În multe centre universitare au fost înființate facultăți sau colegii având secții cu specializarea în administrație publică. Au apărut organizații non-guvernamentale având ca obiect domeniul vast al administrației publice (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 45).

Ulterior, prin Legea nr. 246/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Institutului de drept public și Științe Administrative al României s-au pus bazele *Institutului de drept public și Științe Administrative al României, for național științific, cu personalitate juridică, de drept public, sub control parlamentar*. S-a stabilit, prin art. 1 alin. (2) al legii, ca *Institutul* să fie *continuatorul tradiției științifice a Institutului de Științe Administrative înființat în anul 1925, tradiție reluată și promovată prin Asociația Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu"* care continuă să funcționeze și în prezent, prin organizarea anuală a unor sesiuni științifice.

Prin Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, într-o perioadă de mari restrângeri bugetare, s-a dispus modificarea art. 4 alin. (1) din

Legea nr. 246/2007, precizându-se că *subvențiile de la bugetul de stat* urmau să fie *acordate începând cu data de* **1 ianuarie 2013**. S-a luat o asemenea decizie în condițiile în care Institutul nici nu-și începuse efectiv activitatea. Ulterior, prin O.G. nr. 17/2012 privind reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare, *termenul a fost prorogat până la data de* **1 ianuarie 2014**, iar, apoi, prin O.G. nr. 29/2013 privind reglementarea unor măsuri bugetare, termenul prevăzut la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 246/2007 a fost din nou prorogat pentru data de **1 ianuarie 2015**.

Epopeea legislativă a continuat, astfel că, prin reglementări succesive, termenul prevăzut la art. 4 alin. (1) din Lege a fost în fiecare an prorogat.

Mai mult decât atât, prin O.U.G. nr. 114/2018, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 246/2007 a fost modificat în sensul înlăturării subvenționării de către stat, prevederea legală având în prezent următorul conținut: „*Cheltuielile curente și de capital ale Institutului se finanțează integral din venituri proprii*".

Iată cum un Institut care s-a dorit o frumoasă reluare a unei tradiții interbelice, perioadă în care dreptului public i s-a acordat importanța cuvenită – cel din urmă și cel mai frumos vis al regretatului profesor Antonie Iorgovan – deși consacrat legislativ continuă să lipsească, sub aspectul funcționării efective, din peisajul instituțiilor publice românești de interes național.

Mai precizăm și faptul că Legea nr. 246/2007 mai fusese modificată anterior prin Legea nr. 155/2011, stabilindu-se, printre altele, la art. 1 alin. (5) că: „*Institutul editează Revista de Drept Public. Redacția revistei are sediul în București, bd. Mihail Kogălniceanu nr. 64, sectorul 5 (...)*", în condițiile în care sediul Palatului Facultății de Drept, la care se face referire, are de mulți ani, adresa în *Bd. Kogălniceanu, nr. 36-46,* și nu la *nr. 64*. Avem, astfel, imaginea completă a profundului dezinteres al guvernanților, indiferent de orientarea lor politică, pentru soarta acestui Institut ce are, însă, de atâta timp, o consacrare legislativă.

În ce privește *evoluția doctrinei administrative românești postdecembriste*, reperele bibliografice aflate la sfârșitul celor trei părți ale lucrării noastre, îmbogățite cu fiecare nouă ediție stau mărturie.

Din păcate, dreptul administrativ rămâne relativ slab reprezentat pe piața de carte juridică românească, în pofida varietății de probleme care apar necontenit în practica administrativă și a unei jurisprudențe administrative tot mai abundente care domină, în fapt, instanțele judecătorești. E de așteptat ca adoptarea **Codului administrativ** să relanseze dezbaterea de idei și dezvoltarea acestei discipline fundamentale.

Dintre toate lucrările apărute, continuă să rămână de referință și va dăinui probabil multă vreme de acum înainte *Tratatul de drept administrativ* al profesorului Antonie Iorgovan, de la a cărui trecere în neființă s-au scurs deja mai bine de 12 ani, prima lucrare indicată la începutul reperelor bibliografice, cercetare științifică fundamentală, de referință, profund reformatoare, sursă permanentă de inspirație pentru generația actuală de specialiști în domeniul dreptului administrativ și al științei administrației.

Repere bibliografice (Partea introductivă)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 3-246.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a III-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 15-115.

Ioan Alexandru, Tratat de administrație publică, Ed. Universul Juridic, București, 2008.

Ioan Alexandru, Drept administrativ comparat, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 27-104, p. 261-283.

Dana Apostol Tofan, Instituții administrative europene, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 3-48.

Emil Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 17-45, p. 50, p. 91.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, București, 2004, p. 3-9, p. 22-38.

Florin Coman Kund, Liviu Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 9-104.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a II-a, revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 11-61.

Liviu Giurgiu, Cristian Giusepe Zaharie, Drept administrativ. Curs universitar, ed. a VIII-a, Ed. Prouniversitaria, București, 2008, p. 7-44, p. 51-52.

Ilie Iovănaș, Drept administrativ, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 52.

Cezar Corneliu Manda, Elemente de știința administrației, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 9-20, p. 21-57, p. 58-71, p. 279-287.

Corneliu Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a V-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 11-84.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 1-115.

Alexandru Negoiță, Drept administrativ, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 7-51.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Cerma, București, 1998, p. 37-70, p. 91-118.

Mihai Oroveanu, Tratat de știința administrației, Ed. Cerma, București, 1996.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 3-52.

Eugen Popa, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 68-75.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a IV-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 9-34.

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 5-34.

Ioan Santai, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Ed. Parțial revizuită, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2014, p. 7-81.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 1-65.

Anton Trăilescu, Drept administrativ, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2010, p. 1-10.

Verginia Vedinaș, Drept administrativ, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 9-105.

Verginia Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ed. Universul Juridic, București, 2019.

Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, Puterea executivă și administrația publică, ed. a II-a, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p. 5-16, p. 33-43.

Ioan Alexandru, De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global, Ed. Academiei Române, București, 2017.

Ioan Alexandru, Democrație constituțională. Utopie și/sau realitate, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

Ioan Alexandru, Interdisciplinaritatea. Noua paradigmă în cercetarea și reformarea administrației publice, Ed. Academiei Române, București, 2010.

Dana Apostol Tofan, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Ed. All Beck, București, 1999.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 2 și urm., p. 13-14, p. 30-32, p. 105-108, p. 327-336.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 6 și urm., p. 12, p. 17, p. 32, p. 41, p. 122.

Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 114-116.

Ion Deleanu, Tratat de drept constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 17-24, p. 561-568.

Bogdan Dima, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Reforma constituțională: analiză și proiecții, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

Dacian-Cosmin Dragoș, Bogdana Neamțu, Instituția Ombudsmanului – justiție alternativă?, Ed. C.H. Beck, București, 2012.

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 7-20.

Tudor Drăganu, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003.

Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 85 și urm.

Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 161-162.

Herwig C.H. Hofmann, Jens Peter Schneider, Jacques Ziller, Dacian C. Dragoș (coordonatori), Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

Laura Hossu, Avocatul Poporului. Practică instituțională și mecanisme de intervenție, Ed. C.H. Beck, București, 2013.

Cristian Ionescu, Principii fundamentale ale democrației constituționale, Ed. Lumina Lex, București, 1997.

Antonie Iorgovan, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998, p. 221 și urm.

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, București, 1994, p. 150 și urm.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 5-17, p. 245-254.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, ed. 15, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 27-23, p. 62-67, p. 187-188.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019.

Ioan Muraru, Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman, Ed. All Beck, București, 2004.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Studii constituționale 2, Ed. Actami, București, 1998, p. 24-29 și urm., p. 47-50, p. 151-156.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995, p. 80-84, p. 203-206.

Ovidiu Podaru, Dreptul administrativ. O concepție. O viziune, Ed. Hamangiu, București, 2017.

Gabriela Pohoață, Etica și transparența decizională în administrația publică, Ed. Prouniversitaria, București, 2018.

Nicolae Popa, Teoria generală a dreptului, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 95-108, p. 123-190, p. 215-239.

Ioana-Cristina Riedl (Voroniuc), Răspunderea administrativ-patrimonială pentru actul de putere public, Ed. Universul Juridic, București, 2020.

Elisabeta Slabu, Buna administrare în spațiul administrativ european, Ed. C.H. Beck, București, 2018.

Tudorel Toader, Marieta Safta, Constituția României. Decizii C.C.R. Hotărâri C.E.D.O. Hotărâri C.J.U.E. Legislația conexă, ed. 3, Ed. Hamangiu, București, 2019.

Tudorel Toader, Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011.

Camelia-Rodica Tomescu, Raporturile dintre Guvern și Parlament, Ed. C.H. Beck, București, 2012.

Ioan Vida, Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, ed. a V-a revizuită și completată, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

Ioan Vida, Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?, Ed. Monitorul Oficial R.A., București, 2011.

Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, Teoria generală a dreptului, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 35-87, p. 154-161.

Genoveva Vrabie, Le régime politique et constitutionnel de la Roumanie post-décembriste, Institutul European, Iași, 2010.

Genoveva Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, vol. II, ed. a IV-a, revăzută și adăugită, cu participarea lui *Marius Bălan*, Institutul European, Iași, 2004, p. 11-30, p. 49-57.

II. Studii, articole (prelegerea I)

Ioan Alexandru, Considerații privind necesitatea modernizării administrației, în Revista de Drept Public nr. 2/2007, p. 32-37.

Ioan Alexandru, Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 1-7.

Ioan Alexandru, Administrația și puterea politică, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 1-17.

Dan Răzvan Grigorescu, Reglementarea serviciului public în Codul administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2018, p. 59-66.

Marius Văcărelu, Funcția politică versus serviciul public – mai este necesară funcția politică, în Revista de Drept Public Supliment 2018, p. 193-201.

II. Studii, articole (prelegerea II)

Dana Apostol Tofan, Raporturile Avocatului Poporului cu jurisdicția constituțională, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2/2011, p. 18-32.

Dana Apostol Tofan, Raporturile constituționale dintre autoritățile publice, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2003, p. 81-124.

Emil Bălan, Ombudsman-ul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 68-78.

Barbu Berceanu, Istoricul și natura Consiliului Legislativ, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1997, p. 239-250.

Constantin Brânzan, Considerații asupra instituției Avocatul Poporului în România, în Dreptul nr. 9/1996, p. 26-34.

Dumitru Brezoianu, Unele probleme referitoare la prerogativele Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 4/2008, p. 27-37.

Radu Carp, Mecanismul de cooperare și verificare, principiile subsidiarității, proporționalității și statul de drept – armonie perfectă sau acomodare incompletă, în Studii și Cercetări Juridice nr. 2/2014, p. 211-232.

Emil Cernea, Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc, în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 1-4.

Ioan Ceterchi, Instituția Ombusmanului în Suedia, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1991, p. 51-60.

Ioan Chelaru, Cristian Ionescu, Considerații în legătură cu deciziile Curții Constituționale și efectele acestora, în Dreptul nr. 9/2015, p. 143-157.

Ioan Chelaru, Cristian Ionescu, Unele aspecte teoretice privind independența și inamovibilitatea judecătorilor Curții Constituționale, în Dreptul nr. 8/2015, p. 58-70.

Andreea Ciucă, Repere ale independenței judecătorului din perspectiva independenței sistemului judiciar, în Dreptul nr. 9/2015, p. 23-41.

Nicolae Cochinescu, Natura juridică a Curții de Conturi a României, în Dreptul nr. 6/1995, p. 48-54.

Nicolae Cochinescu, Rolul procurorului în jurisdicția exercitată de Curtea de Conturi, în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 112-121.

Liviu Coman Kund, Avocatul Poporului din România și Mediatorul European în lumina Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 27-35.

George Constantin, Din activitatea instituției Avocatul Poporului, în Revista de Drept Public nr. 1/2011, p. 53-60.

Mihai Constantinescu, Echilibrul puterilor în regimul constituțional din România, în Dreptul nr. 3/1993, p. 3-8.

Mircea Criste, Considerații în legătură cu necesitatea revizuirii unor texte din Constituția României privitoare la Curtea Constituțională, în Dreptul nr. 6/2013, p. 152-172.

Mircea Criste, Scurtă prezentare comparativă a jurisdicției constituționale în țările Uniunii Europene, în Dreptul nr. 4/2010, p. 179-185.

Ștefan Deaconu, Necesitatea reformării Curții Constituționale a României prin revizuirea Constituției – o viziune izvorâtă din practica Curții Constituționale în cei 20 de ani de existență, în Revista de Drept Public nr. 1/2013, p. 110-120.

Ștefan Deaconu, Conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească și celelalte autorități publice în jurisprudența Curții Constituționale a României, în A.U.B., seria Drept, II/2011, p. 230-245.

Ion Deleanu, Separația puterilor în stat. Reglementare constituțională și practica Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 27-34.

Bogdan Dima, Influența deciziilor Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională, în A.U.B. seria Drept I/2009, p. 90-105.

Alina Dinu, Mediatorul Republicii în Franța, în Revista de Drept Public nr. 1/2008, p. 73-81.

Victor Duculescu, O temă de dezbatere între oamenii politici și juriștii români: modificarea Constituției, în Juridica nr. 7/2000, p. 249-253.

Mircea Duțu, Controlul de constituționalitate al legilor-instrument de promovare a identității constituționale, în Studii și Cercetări Juridice nr. 3/2012, p. 233-242.

Mircea Duțu, Tradiția controlului constituționalității legilor în România. Evoluții, involuții, perspective, în Studii și Cercetări Juridice nr. 2/2012, p. 111-120.

Marian Enache, Statutul constituțional și legal al autorității judecătorești, în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 1-20.

Marian Enache, Funcția executivă în lumina teoriei separației puterilor în stat, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1998, p. 223-230.

Marian Enache, Câteva considerații în legătură cu puterea executivă – Concept și funcționalitate, în Dreptul nr. 9/1994, p. 3-8.

Mihaela Enache, Simina Gagu, Aspecte recente din practica instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 2/2009, p. 62-86.

Florin Encescu, Judecătorul – o perspectivă românească asupra carierei, în Dreptul nr. 9/2015, p. 56-61.

Simina Gagu, Claudia Sora, Elemente de noutate în activitatea instituției Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 89-100.

Simina Gagu, Claudia Sora, Particularități ale activității instituției Avocatul Poporului în anul 2009, în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 88-104.

Mirela Gorunescu, Principiul separației puterilor în stat și independența justiției, în Dreptul nr. 9/2015, p. 15-22.

Dan Răzvan Grigorescu, Efectele principiului independenței justiției asupra raporturilor dintre executiv și autoritatea judecătorească, în Revista de Drept Public Supliment, 2018, p. 151-158.

Elena Hach, Poziția procurorului în sistemul judiciar român, în Dreptul nr. 9/2015, p. 62-66.

Gheorghe Iancu, Denisa Ionea, Considerații asupra evoluției instituției ombudsman-ului, în A.U.B., seria Drept, IV/2004, p. 10-20.

Gheorghe Iancu, Denisa Ionea, Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 12-24.

Gheorghe Iancu, Eficacitatea activității Avocatului Poporului, în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 36-46.

Gheorghe Iancu, Avocatul Poporului și justiția, în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 109-128.

Cristian Ionescu, Câteva comentarii pe marginea statutului procurorilor. O perspectivă constituțională, în Dreptul nr. 7/2017, p. 107-116.

Cristian Ionescu, Despre rolul constituțional al Ministerului Public, în Dreptul nr. 6/2017, p. 105-114.

Cristian Ionescu, O perspectivă constituțională asupra justiției ca serviciu public, în Dreptul nr. 5/2017, p. 57-73.

Cristian Ionescu, Câteva considerații în legătură cu originea și funcțiile constituționale ale Consiliului Legislativ, în Dreptul nr. 4/2017, p. 62-71.

Cristian Ionescu, Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 8/2012, p. 463-467.

Cristian Ionescu, De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări, în Revista de Drept Public nr. 3/2011, p. 3-10.

Cristian Ionescu, Competența și actele Curții Constituționale, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996, p. 17-30.

Cristian Ionescu, Principalele forme de interferență ale instituțiilor de guvernare în statul de drept, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1995, p. 139-156.

Antonie Iorgovan, Revizuirea Constituției și bicameralismul, în Revista de Drept Public nr. 1/2001.

Antonie Iorgovan, Relațiile dintre Curtea Constituțională, tribunalele ordinare și celelalte autorități publice, în Dreptul nr. 8/1994, p. 3-6.

Ioan Leș, Avocatul Poporului, instituție a statului de drept, în Dreptul nr. 7/1997, p. 3-12.

Alina Sorinela Macavei, Modificări legislative necesare pentru o reală independență a puterii judecătorești, în Dreptul nr. 9/2015, p. 49-55.

Adrian Man, Sergiu Golub, Natura juridică a Curții de Conturi, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2002, p. 7-16.

Emil Molcuț, Despre separațiunea puterilor statului, în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 1-5.

Emil Moroianu, Victor Ursu, Principiul separației puterilor în stat, în teoria politică și în practica de guvernare a statelor, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1990, p. 115-120.

Ioan Muraru, Simina Gagu, Aspecte teoretice și practice privind activitatea instituției Avocatul Poporului, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 92-110.

Ioan Muraru, Simina Popescu, Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă și independentă, în Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 36-49.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat, în Dreptul nr. 9/1996, p. 3-8.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Jurisdicția constituțională în România, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 51-69.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Influențe franceze în elaborarea Constituției din anul 1991, în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 51-54.

Marten Oosting, Constantin Brânzan, Rolul ombudsmanului într-o societate democratică, în Dreptul nr. 5/1997, p. 3-8.

Mihai Oroveanu, Curtea de Conturi, în Studii de Drept Românesc nr. 4/1993, p. 349-356.

Dan Constantin Mâță, Considerații generale în legătură cu rolul justiției în mecanismul de apărare a securității naționale, în Dreptul nr. 9/2015, p. 74-86.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Din nou despre necesitatea înființării Avocatului Copilului în România, în Curierul Judiciar nr. 3/2017, p. 175-178.

Ioan Muraru, Perspectivele instituției Avocatului Poporului în România (gânduri la o aniversare), în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 93-94.

Nicolae Pavel, Reflecții privind atribuțiile actuale ale instituțiilor de tip Ombudsman în România, în Uniunea Europeană și în unele state membre ale Uniunii Europene cu privire la apărarea drepturilor și libertăților persoanelor, în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2016, p. 131-154.

Rodica Narcisa Petrescu, Reflecții asupra unor texte din Legea privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, în Dreptul nr. 8/2003, p. 85-92.

Rodica Aida Popa, Modelul noii societăți democratice românești. Capacitatea justiției de a asigura echilibrul cu celelalte puteri ale statului, în Dreptul nr. 9/2015, p. 42-48.

Ioan Santai, Caracteristicile, condițiile și efectele activității exercitate de Avocatul Poporului asupra încălcărilor săvârșite de administrația publică vizând drepturi și libertăți cetățenești, în Dreptul nr. 8/1997, p. 19-24.

Cătălin-Silviu Săraru, Rolul Curții Constituționale a României de instanță de contencios constituțional, în Curierul Judiciar nr. 4/2014, p. 216-219.

Alina Stănciulescu, Prezentare comparativă a instituției Ombudsmanului în câteva din țările Europei, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1992, p. 157-161.

Dan Drosu Șaguna, Controlul jurisdicțional asupra banului public, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 70-77.

Elena Emilia Ștefan, Rolul jucat de Ombudsman în îmbunătățirea activității administrației publice, Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 127-135.

Elena Ștefan, Ombudsmanul european în lumina Constituției Europene, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 96-104.

Elena Simina Tănăsescu, Cour Constitutionnelle et système judiciaire: des rapports de force?, în A.U.B., seria Drept, II/2012, p. 240-251.

Elena Simina Tănăsescu, La crise économique de 2009 vue par la Cour Constitutionnelle de la Roumanie, în A.U.B., seria Drept, III/2010, p. 116-123.

Tudorel Toader, Marieta Safta, Rolul deciziilor interpretative în procesul de constituționalizare a dreptului, în Dreptul nr. 9/2014, p. 65-88.

Tudorel Toader, Controverse privind desemnarea judecătorilor constituționali, în Curierul Judiciar nr. 4/2011, p. 183-184.

Attila Varga, Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate, în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 68-77.

Attila Varga, Rolul Curții Constituționale în procedura revizuirii Constituției, în Revista de Drept Public nr. 2/2014, p. 70-81.

Verginia Vedinaș, Statutul constituțional și legal al personalului Curții de Conturi a României, în Dreptul nr. 8/2010, p. 169-181.

Verginia Vedinaș, Rozalia Ana Lazăr, Considerații teoretice și aspecte practice privind statutul Curții de Conturi și actele acesteia, în Juridica nr. 3/2000, p. 111-115.

Monica Vlad, Ombudsman-ul între dreptul constituțional și cel administrativ, în Revista de Drept Public Supliment, 2017, p. 132-138.

Genoveva Vrabie, Mutațiile principiului separației puterilor în statele ex-socialiste. Exemplul României, în Revista de Drept Public nr. 2/2014, p. 21-26.

Genoveva Vrabie, Ideea de separație și trinitatea puterilor azi, în Revista de Drept Public nr. 1/2011, p. 7-17.

Genoveva Vrabie, Natura juridică a curților constituționale și locul lor în sistemul autorităților publice, în Revista de Drept Public nr. 1/2010, p. 26-35.

Genoveva Vrabie, Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1991, p. 129-140.

II. Studii, articole (prelegerea III)

Dana Apostol Tofan, Puterea discreționară a autorităților publice și necesitatea satisfacerii unui interes public, în A.U.B., seria Drept, 1998, p. 9-42.

Teodor Bodoașcă, Opinii privind eroarea judiciară, reaua-credință și grava neglijență în contextul actualelor reglementări privind răspunderea patrimonială a judecătorilor și procurorilor, în Curierul Judiciar nr. 5/2018, p. 274-278.

Aurelia Cotuțiu, Considerații referitoare la răspunderea statului pentru erori judiciare penale, în Dreptul nr. 1/2003, p. 69-73.

Simona Cristea, Fundamente constituționale ale noțiunii de autoritate publică, în A.U.B., seria Drept, 1997, p. 65-76.

Daniel Ghiță, Specificul procedurii și al verificării jurisdicționale în materia răspunderii civile a judecătorilor și procurorilor, în Curierul Judiciar nr. 5/2018, p. 279-289.

Cristian Ionescu, Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 8/2012, p. 463-467.

Antonie Iorgovan, Realități politico-juridice privind atragerea agenților privați și a structurilor neguvernamentale în realizarea serviciilor publice, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 109-115.

Antonie Iorgovan, Ioan Vida, Constituționalizarea contenciosului administrativ român, în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 3-17.

Laura Ivanovici, Cristi Danileț, Răspunderea judecătorilor și procurorilor, în Curierul Judiciar nr. 1/2006, p. 55-69.

Ioan Leș, Examen comparativ asupra răspunderii patrimoniale a statului și a magistraților pentru erorile judiciare, în Dreptul nr. 4/2016, p. 99-109.

Vasile Pătulea, Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor, în Dreptul nr. 4/1997, p. 19-21.

Oliviu Puie, Răspunderea statului și a magistraților pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, în Dreptul nr. 10/2015, p. 82-106.

Ioan Santai, Noul cadru legal al activității de soluționare a petițiilor – Ordonanța Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 6/2002, p. 3-10.

Constantin Sima, Fundamentul răspunderii magistraților, în Curierul Judiciar nr. 5/2018, p. 272-273.

Simona Șandru, Cadrul legal al exercitării dreptului la informație și a dreptului de petiționare din perspectiva Legii nr. 544/2001 și a Ordonanței Guvernului nr. 27/2002, în Dreptul nr. 3/2003, p. 13-19.

Simina Tănăsescu, Prezentarea comparativă a abordărilor constituționale din alte state cu privire la răspunderea autorităților publice față de cetățeni și relativ la integrarea în Uniunea Europeană, în Revista de Drept Public nr. 2/2002, p. 16-23.

Genoveva Vrabie, Posibile clasificări ale autorităților publice în România, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1997, p. 41-44.

Genoveva Vrabie, Noțiunea de autoritate publică, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1996, p. 159-162.

II. Studii, articole (prelegerea IV)

Emil Bălan, Gabriela Varia, Fragmentare și interdisciplinaritate în cercetarea fenomenelor juridice, în Dreptul nr. 4/2017, p. 18-24.

Cristian Clipa, Dreptul administrativ, între fragmentare didactică și unitate ideologică, în Dreptul nr. 3/2017, p. 32-54.

Ovidiu Podaru, Dreptul, între fragmentare și (re)coagulare, în Dreptul nr. 4/2017, p. 10-17.

II. Studii, articole (prelegerea V)

Marius Andreescu, Claudia Andreescu, Supremația Constituției în contextul principiului priorității dreptului Uniunii Europene, în Dreptul nr. 8/2017, p. 48-60.

Mihai Constantinescu, Supremația legii, principiu fundamental de drept, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1996, p. 37-43.

Betinio Diamant, Câteva argumente în sprijinul tezei că jurisprudența constituie izvor de drept, în Dreptul nr. 4/2001, p. 107-109.

Betinio Diamant, Jurisprudența ca izvor de drept în sistemul de drept, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1999, p. 197-199.

Mihai-Constantin Eremia, Ingrid Luciana Popa Mocanu, Raportul dintre dreptul european și dreptul intern. Ierarhia actelor normative în dreptul comunitar, în A.U.B., seria Drept, I/2006, p. 28-58.

Mihai Eremia, Ierarhia actelor juridice cu putere normativă în sistemul de drept din România, în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 71-78.

Elena Mihaela Fodor, Câteva reflecții privind conținutul normei juridice, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2002, p. 17-28.

Rozalia Ana Lazăr, Legalitate în situații de vid legislativ sau de inflație normativă?, în Juridica nr. 3/2000, p. 97-99.

Gabriel Ioan Marconescu, Criterii de definire și de stabilire a domeniului legii, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2002, p. 275-290.

Iulian Poenaru, Interpretarea normelor constituționale în raport cu cele de drept internațional, în Dreptul nr. 4/2001, p. 53-58.

Nicolae Popa, Întrunește dreptul Uniunii Europene criteriile unei noi tipologii juridice?, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 17-23.

Sofia Popescu, Statul de drept și integrarea europeană, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2005, p. 7-18.

Sofia Popescu, Din nou despre practica judecătorească ca izvor formal de drept, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1999, p. 199-201.

Ioan-Iosif Santai, Evoluții și tendințe privind sistemul, sistematizarea și izvoarele dreptului român contemporan, în Revista de Drept Public Supliment, 2017, p. 63-74.

Elena-Simina Tănăsescu, Aniversarea a 10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană, în Curierul Judiciar nr. 1/2017, p. 3-4.

Simina Tănăsescu, Relația dintre Curtea Constituțională și doctrină, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 41-57.

Alexandrina Șerban, Supremația Constituției – modalități de înfăptuire, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1994, p. 39-46.

II. Studii, articole (prelegerea VI)

Marius Andreescu, Delimitarea puterii discreționare de excesul de putere în activitatea autorităților statului, în Curierul Judiciar nr. 1/2009, p. 33-34.

Emil Moroianu, Raportul dintre norma juridică externă și norma juridică internă, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996, p. 31-40.

Vasile Pătulea, Încălcarea principiului supremației legii prin acte normative de rang inferior, în Dreptul nr. 6/2000, p. 34-38.

Iulian Poenaru, Interpretarea normelor constituționale în raport cu cele de drept internațional, în Dreptul nr. 4/2001, p. 53-58.

II. Studii, articole (prelegerea VII)

Emanuel Albu, Motivarea actelor administrative – garanție a dreptului la o bună administrație (administrare), în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 47-67.

Ioan Alexandru, Reflecții privind codificarea dreptului administrativ și viitorul acesteia în condițiile globalizării, în Revista de Drept Public Supliment, 2018, p. 26-29.

Ioan Alexandru, Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 15-18.

Marius Andreescu, Restrângerea exercițiului unor drepturi și principiul proporționalității, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2011, p. 397-403.

Dana Apostol Tofan, Elemente de conținut ale Codului de procedură administrativă în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2018, p. 59-80.

Dana Apostol Tofan, Din nou despre actualitatea și necesitatea unui Cod de procedură administrativă, în Studii și Cercetări Juridice nr. 4/2017, p. 445-478.

Dana Apostol Tofan, Tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ. Proiectul Codului administrativ. Câteva reflecții, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 591-605.

Dana Apostol Tofan, Principii aplicabile administrației publice în țări ale Uniunii Europene și în România, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2006, p. 29-49.

Dana Apostol Tofan, Câteva reflecții cu privire la Proiectul Codului de procedură administrativă (partea I), în Revista de Drept Public nr. 3/2005, p. 90-100; (partea a II-a), în Revista de Drept Public nr. 4/2005, p. 40-54.

Dana Apostol Tofan, Unele considerații în legătură cu Legea privind transparența decizională în administrația publică, în Curierul Judiciar nr. 3/2003, p. 22-31.

Dana Apostol Tofan, Necesitatea codificării procedurii administrative, în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 75-94.

Dana Apostol Tofan, Domnica Focșăneanu, Cătălina Șuța, Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă. Proiectul Codului administrativ al României, în Curierul Judiciar nr. 6/2011, p. 303-306.

Emil Bălan, Codificarea administrativă – între necesitate și calitatea reglementării, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 584-586.

Emil Bălan, Teze și antiteze privind proiectul Codului administrativ al României, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 19-25.

Radu Carp, Este nevoie de un Cod administrativ care să conțină totalitatea normelor de drept administrativ substanțial sau doar de unificarea regulilor deja existente prin reglementări sectoriale? Necesitatea și avantajele analizei de drept comparat, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 587-590.

Radu Carp, În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 1-15.

Cristian Clipa, Note, observații și reflecții asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România, în Dreptul nr. 12/2016, p. 143-161.

Cristian Clipa, Rolul fundamentelor ideologice ale dreptului administrativ în configurarea noțiunilor de funcție publică și de domeniu public. Perspective furnizate de viitorul Cod administrativ, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 606-615.

Mihaela V. Cărăușanu, Ioan Alexandru, Considerații asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ, în Dreptul nr. 12/2016, p. 128-142.

Valerică Dabu, Discuții referitoare la Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, în Dreptul nr. 4/2004, p. 154-160.

Valerică Dabu, Maximilian Ion Bălășescu, Liberul acces la informațiile de interes public, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2004, p. 117-124.

Domnica Focșăneanu, Cătălina Șuța, Mihaela Popescu, Proiectul Codului administrativ al României, în contextul demersurilor Uniunii Europene pentru o mai bună guvernare, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 73-86.

Domnica Focșăneanu, Cătălina Șuța, Diana Lupescu, Codificarea legislației în domeniul personalului din administrația publică, în Curierul Judiciar nr. 12/2011, p. 645-650.

Maria-Loredana Haiduc, Implicațiile codificării procedurii administrative asupra procedurii prealabile în cadrul procesului de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 6/2018, p. 338-345.

Maria-Loredana Haiduc, Reflectarea dreptului la bună administrare în dreptul administrativ român. Necesitatea reglementării lui într-un viitor Cod de procedură administrativă sub forma principiului care stă la baza emiterii actelor administrative, în Curierul Judiciar nr. 6/2017, p. 333-339.

Antonie Iorgovan, Reformele administrative și participarea cetățenească, în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 1-8.

Rozalia Ana Lazăr, Pasivitatea administrației. Aspecte de ordin substanțial și procedural. Procedura aprobării tacite, în Curierul Judiciar, nr. 11-12/2004, p. 171-186.

Rozalia Ana Lazăr, Codificarea – soluție necesară și perfectă a asigurării funcționării principiului legalității?, în Juridica nr. 11-12/2001, p. 433-438.

Laura Moroiu, Motivarea actelor normative în dreptul român și în cel comunitar european, în Dreptul nr. 6/2005, p. 212-221.

Rodica Narcisa Petrescu, Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni și dispoziții din dreptul administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2016, p. 94-100.

Ovidiu Podaru, Noul Cod administrativ, între detalii și ansamblu. Câteva idei, în Dreptul nr. 12/2016, p. 111-127.

Sorin Popescu, Ilarie Mrejeru, Legea nr. 24/2000 – act normativ de larg interes în desfășurarea procesului legislativ, în Juridica nr. 8/2000, p. 311.

Eugen Roman, Semnificația codificării normelor de procedură administrativă din perspectiva integrării în Uniunea Europeană, în Revista de Drept Public nr. 3/2005, p. 101-104.

Ioan Santai, Unele reflecții asupra tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ al României, în Revista de Drept Public nr. 4/2016, p. 49-54.

Ioan Santai, Codificarea administrativă – cerință a statului de drept și a integrării europene, în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 58-63.

Elisabeta Slabu, Transparența – condiție a bunei administrări în spațiul administrativ european, în A.U.B., seria Drept, II/2012, p. 219-239.

Simona Șandru, Asigurarea dreptului la protecția datelor personale în contextul legislației privind liberul acces la informațiile de interes public, în Dreptul nr. 2/2006, p. 123-133.

Dumitru-Daniel Șerban, Sistematizarea normelor juridice în coduri, în Dreptul nr. 5/2008, p. 28-51.

Ioana Toadere, Dacian C. Dragoș, Codificarea procedurii administrative în România, în context european, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 616-624.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Unele reflecții asupra refuzului autorităților publice de a rezolva cererile particularilor, în Dreptul nr. 11/2010, p. 154-163.

Mircea Ursuța, Integrarea Codurilor administrative în sistemul legislativ actual al României. Scurte considerații, în Curierul Judiciar nr. 11/2016, p. 625-627.

Lucia Uță, Cristian Jora, Liberul acces la informațiile de interes public, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2003, p. 361-368.

Verginia Vedinaș, Codificarea dreptului administrativ între știință, conștiință și responsabilitate, în Revista de Drept Public Supliment, 2018, p. 20-25.

Liliana Vișan, Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat, în Revista de Drept Public nr. 4/2005, p. 24-39.

Liliana Vișan, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista de Drept Public nr. 2/2005, p. 48-78.

II. Studii, articole (prelegerea VIII)

Ioan Alexandru, Administrația publică și integrarea europeană, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 114-124.

Dana Apostol Tofan, Al XXV-lea Congres Internațional de Științe Administrative (Atena, Grecia), în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 108-116.

Marius-Ioan Mazilu, Institutul de Drept Public și Științe Administrative al României, necesitate pentru organizarea și funcționarea eficientă, pe baze științifice, a administrației publice românești, în Revista de Drept Public nr. 3/2007, p. 108-111.

Mihai Oroveanu, Tripla accepțiune a noțiunii de administrație: activitate, structură, instituție, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1998, p. 83-94.

Mihai Oroveanu, Principiile speciale ale științei administrației, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1997, p. 51-61.

Mihai Oroveanu, Principiile generale ale științei administrației, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1996, p. 177-186.

Mihai Oroveanu, Tradiția Institutului de Științe Administrative al României în domeniul istoriei dreptului public românesc, în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 142-148.

Mihai Oroveanu, Corelația dintre știința administrației și știința conducerii, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1990, p. 57-59.

Statutul Institutului de Științe administrative al României, în Revista de Drept Public nr. 1/1995 p. 10-14.

Programul nostru publicat sub semnătura lui Paul Negulescu, în Revista de Drept Public, anul I, nr. 1/1926, p. 5-13, republicat în Revista de Drept Public, serie nouă, nr. 1/1995, p. 15-19.

Raport asupra procedurii și operațiunilor juridice de reînființare a Institutului de Științe Administrative al României, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 22-28.

Doctrină românească postbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Mircea Anghene, Elemente de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1958.

Tudor Drăganu, Formele de activitate ale organelor statului socialist român, Ed. Științifică, București, 1965.

Valentina Gilescu, Drept administrativ. Partea introductivă, vol. I, C.M.U.B., 1974.

Romulus Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970.

Ilie Iovănaș, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977.

Antonie Iorgovan, Drept administrativ și știința administrației. Organizarea administrației de stat, T.U.B., 1983 (lucrare retipărită în anul 1988).

Antonie Iorgovan, Valentina Gilescu, Drept administrativ și știința administrației. Partea introductivă. Funcția publică din administrația de stat, T.U.B., 1986.

Antonie Iorgovan, Drept administrativ și știința administrației. Activitatea. Răspunderea. Controlul. Perfecționarea, T.U.B., 1989.

Alexandru Negoiță, Drept administrativ și elemente de știința administrației, T.U.B., 1981 (lucrare retipărită în anul 1988).

Mihai Oroveanu, Organizarea administrativă și sistematizarea teritoriului Republicii Socialiste România, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986.

Mihai Oroveanu, Elemente ale științei administrației de stat, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982.

Mihai Oroveanu, Organizare și metode în administrația de stat, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978.

Mihai Oroveanu, Introducere în știința administrației de stat, Ed. Enciclopedică Română, București, 1975.

II. Studii, articole (prelegerea VII)

Ioan Alexandru, Un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea codului administrativ, în Revista Română de Drept nr. 9/1976, p. 13-15.

Mircea Anghene, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în Revista Română de Drept nr. 11/1973, p. 60-67.

Mircea Anghene, Motivarea actelor administrative – factor de întărire a legalității și a apropierii administrației de stat de cetățeni, în Studii și Cercetări Juridice nr. 3/1972, p. 495-505.

Nicolae Cicu, Importanța elaborării unui Cod de procedură administrativă, în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/1986, p. 57-62.

Elena Hrițcu, Principiile fundamentale ale Codurilor socialiste de procedură administrativă, în Studii și Cercetări Juridice nr. 3/1973, p. 445-457.

Elena Hrițcu, Rolul și însemnătatea operațiunilor pregătitoare în procedura administrativă necontencioasă, în Studii și Cercetări Juridice nr. 2/1975, p. 129-138.

Alexandru Negoiță, Considerații cu privire la elaborarea codului administrativ, în A.U.B., seria Drept, 1977, p. 21-26.

II. Studii, articole (prelegerea VIII)

Alexandru Negoiță, Considerații cu privire la obiectul științei administrației, în A.U.B., seria Științe Juridice, nr. 2/1970, p. 35-39.

Mihai Oroveanu, Cu privire la obiectul științei administrației, în Studii și Cercetări Juridice nr. 2/1971, p. 276.

Doctrină românească interbelică

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. A IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan", București, 1934.

Paul Negulescu, Romul Boilă, George Alexianu, Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice „Vremea", București, 1930, p. IX și urm.

Victor Onișor, Tratat de drept administrativ român, Cluj, 1923.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944.

Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. A III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" S.A. București, 1929; vol. II, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan", București, 1935.

Iancu S. Toma, Introducere în știința administrației, lucrare publicată sub egida Institutului de științe administrative al României, Ed. Standard Grafică, București, 1947.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, București, 1928.

Jean H. Vermeulen, Evoluția dreptului administrativ român, Ed. Institutul de Arte Grafice „Vremea", București, 1943 (p. 25: „de Dreptul administrativ român se leagă două nume care și ele vor rămâne nemuritoare: *Paul Negulescu* și *Anibal Teodorescu*").

Paul Negulescu, Necesitatea creierei învățământului superior administrativ, în Revista de Drept Public, 1926.

Doctrină străină

Jean-Bernard Auby, Jaqueline Dutheil de la Rochère (coord.), Traité de droit administratif européen, 2ème Édition, Editions Bruylant, Bruxelles, 2014.

Rémy Cabrillac, Codificările, traducere de Diana Dănișor, Ed. Universul Juridic, București, 2018.

Guy Carcassonne, La Constitution introduite et commentée, dixième édition, Ed. Du Seuil, Paris, 2011.

Gloria Capt, Les procédures administratives en droit américain, teză de doctorat, Universitatea din Lausanne, Facultatea de drept, Imprimerie Chabloz S.A., 1989.

Allan R. Brewer-Carias, Les principes de la procédure administrative non contentieuse. Études de droit comparé (France, Espagne, Amérique Latine), Collection Science et Droit Administratifs, Economica, Paris, 1992.

Jacques Chevallier, Le service public, ed. 8, PUF, Paris, 2010.

Charles Debbasch, Frédéric Colin, Droit administratif, ed. 10, Economica, Paris, 2011.

Pierre Delvolvé, Le droit administratif, ed. 5, Dalloz, Paris, 2010.

George Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, Droit administratif, 10e édition, Dalloz Sirey, Paris, 2007.

Ernest Forsthoff, Traité de droit administratif allemand, tradus de *Michel Fromont*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1969.

Yves Gaudemet, Droit administratif, 18e édition, LGDJ, Paris, 2005.

Simon-Louis Formery, La Constitution commentée. Article par article, ed. 14, Ed. Hacette supérieur, Paris, 2011.

Michel Fromont, Droit administratif des États européens, Thémis droit, PUF, Paris, 2006.

Hartmut Maurer, Droit administratif allemand, tradus de *Michel Fromont*, LGDJ, Paris, 1995.

Jurgen Schwarze, Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union Européenne, Nomos Verlagssgesellschaft, Baden-Baden, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1996.

Jurgen Schwarze, Droit administratif européen, 2 volume, Bruylant et Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994.

Bernard Stirn, Yann Aguila, Droit public français et européen, Presses de Science Po et Dalloz, Paris, 2014.

Jacques Ziller, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Editions Montchrestien – E.J.A., Paris, 1993.

Sir William Wade & Christopher Forsyth, Administrative Law, ninth edition Oxford University Press, Printed in Great Britain, 2004.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Administrația publică

Prelegerea IX
Teoria generală a organizării administrației publice

§1. Noțiuni specifice

Organizarea administrației de stat, ca fenomen, a apărut odată cu statul, dar teoriile științifice despre aceasta s-au conturat mult mai târziu, odată cu *apariția* și *dezvoltarea dreptului administrativ* și a *științei administrației*, deci prin secolul al XIX-lea (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 251).

Astfel, în doctrina administrativă s-a dezvoltat o teorie potrivit căreia, *evoluția organizării administrației* a fost influențată îndeosebi de *factorul militar* (chiar ideea de ierarhie provine din acest sector) și de *factorul geografic*, cărora, în timp, li s-au adăugat și alți factori, ca de exemplu, factorii *economic*, *politic*, *cultural*, *religios* etc.

În mod obișnuit, în doctrina occidentală, noțiunea de **administrație de stat**, în *sens organic*, este folosită de regulă, cu referire la *șeful de stat*, *Guvern* și *ministere*, *alte structuri centrale de specialitate*, precum și *ramificațiile acestora în teritoriu*, iar noțiunea de **administrație locală**, tot în *sens organic*, desemnează *autoritățile locale autonome alese* la nivelul unităților administrativ-teritoriale existente.

Administrația de stat și ***administrația locală*** compun **administrația publică**, putând fi identificat, cel puțin în plan teoretic, un ***sistem al organizării administrației publice***, cu precizarea că, inclusiv la nivelul autorităților administrației publice locale se exercită unele *atribuții de natură statală*, sub aspect material, funcțional.

Art. 5 lit. c) C.adm. definește **administrația publică centrală** ca reprezentând *„totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul **satisfacerii interesului public național/general**”*.

Art. 5 lit. d) C.adm. definește **administrația publică locală** ca reprezentând *„totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii **interesului public local**”*.

Studiul *organizării administrației publice* presupune cercetarea ansamblului de organisme ce compun acest sistem, raporturile dintre acestea, particularitățile fiecărei componente, precum și principiile aplicabile (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 51).

La o analiză mai atentă constatăm că acestui sistem îi sunt specifice mai degrabă *raporturile de colaborare*, decât cele *de subordonare*, în care se află, de exemplu, ministerele față de Guvern.

Astfel, sub aspect *organic*, *administrația publică contemporană* se caracterizează, de regulă, prin lipsa subordonării *administrației locale* față de *administrația centrală*, constituțiile și legile stabilind diverse forme de control indirect asupra *administrației locale*, iar doctrina referindu-se în mod tradițional la *tutela administrativă*.

Sub aspect *material* însă, *actele autorităților administrației locale* trebuie să respecte normele conținute în toate actele ce emană de la *autorităților administrației centrale*, ca acte cu forță juridică superioară.

Organizarea administrației publice a constituit dintotdeauna obiect de cercetare pentru dreptul administrativ și știința administrației, doctrina străină având o poziție diferită în funcție de: *tradiții*; de *natura regimului politic*; de *optica cu privire la raportul dintre dreptul constituțional și dreptul administrativ*, pe de-o parte, dintre *dreptul administrativ* și *știința administrației*, pe de altă parte.

În doctrina franceză domină teza potrivit căreia ***autoritățile ce formează puterea executivă sunt studiate la drept constituțional*** sub aspectul *rolului lor politic* și la *drept administrativ*, sub aspectul *rolului lor administrativ*.

În realitate, o strictă delimitare a laturii politice de latura administrativă, la nivelul funcțiilor și demnităților publice este aproape imposibil de realizat.

Analiza evoluției constituționale și legislative din țara noastră în privința organizării administrației publice ne permite următoarele constatări, la care ne-am mai referit cu ocazia prezentării noțiunilor cu care operează **Dreptul administrativ**.

Astfel, în timp ce Constituția din 1923, asemeni Constituției din 1866, a preferat utilizarea noțiunii de **putere**, fiind folosite și alte noțiuni ca, de exemplu, *autoritate*, **organ**, *instituție*, Constituțiile din anii 1948, 1952 și 1965 au excelat prin folosirea noțiunii de **organ**, pentru ca actuala **Constituție** să utilizeze cu predilecție sintagma **autoritate publică**, alături de alte expresii, ca de exemplu *organ, instituție, instituție publică* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 256, nota 2).

În doctrina românească interbelică s-a impus conceptul de *persoană morală de drept public*. Statul, județul, comuna și stabilimentele publice, fiind destinate prin activitatea lor să realizeze activitate de administrare, să răspundă interesului public, erau calificate ca *persoane morale de drept public* sau *persoane politico-teritoriale* (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 82 și urm.).

Persoanele morale de drept public aveau dreptul de a folosi puterea publică, litigiile acestora cu particularii erau litigii de drept public.

Doctrina românească postbelică a utilizat în exclusivitate noțiunea de **organ al administrației de stat**, fără a ajunge la o concepție unitară cu privire la înțelesul acesteia. Legislația vremii a consacrat treptat și noțiunea de *unitate economică de stat*, ca un concept specific atât dreptului civil (dreptului economic), cât și dreptului public (dreptului administrativ), apărând, în timp, necesitatea includerii acesteia în *sistemul organelor administrației de stat*. Teza majoritară a autorilor de drept administrativ a fost în sensul că *orice unitate economică de stat era și organ al administrației de stat* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 260).

La rândul ei, doctrina occidentală contemporană nu este foarte riguroasă sub aspectul terminologiei folosite, fiind utilizate cele mai variate noțiuni, ca de exemplu: organism, instituție, structură, serviciu public, stabiliment public, întreprindere publică, organ etc.

Legislația românească utilizează cu predilecție noțiunea de **autoritate publică**, privită ca *organ public, colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administrația locală* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 263).

Dintr-o altă perspectivă, **autoritatea publică** *reprezintă componenta structurală de bază și forma organizatorică distinctă, de constituire și manifestare a puterii publice alcătuită din una sau mai multe persoane și care este înzestrată cu capacitatea juridică de a participa în nume propriu la înfăptuirea sarcinilor ce revin în mod specific puterii publice* (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 85).

Această definiție mai amplă are în vedere atât organele de conducere colegială cât și organele de conducere unipersonală, ca de exemplu: Președintele, prefectul, primarul, organe care reprezintă, în egală măsură, autorități ale administrației publice, făcând parte din sfera largă a autorităților publice.

În doctrina de drept constituțional, **autoritatea publică** a fost definită ca *acea formă organizațională care exercită funcțiile guvernării* (în sens larg – s.n.) *potrivit competenței stabilite de Constituție, ceea ce îi conferă legitimitate și durabilitate. Ea este integrată unui sistem înzestrat cu forță publică de constrângere, natura sa juridică fiind diferită, în raport de funcția pe care o realizează prioritar sau cu titlu principal* (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 52).

La rândul său, **organul administrației publice** *reprezintă*, potrivit unei opinii temeinic fundamentate, *acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează din oficiu pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul direct sau indirect al Parlamentului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 264).

Într-o formulare sintetică, **autoritatea administrativă** *reprezintă categoria autorităților publice cu structură stabilă și activitate continuă înzestrată cu capacitate administrativă ce-i permite participarea în nume propriu la înfăptuirea puterii executive, în limitele competenței legal determinate* (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 86).

Din această definiție decurg următoarele **trăsături**: *autoritățile administrative sunt o categorie de autorități publice*, adică forme organizatorice constituite în sistemul autorităților publice; *aceste autorități sunt forme organizatorice stabile, ca structură și activitate*, determinate de permanența și consistența sarcinilor ce trebuie să le îndeplinească; *aceste organe dispun de capacitate juridică administrativă* care le conferă calitatea de a participa la raporturile administrative; *prin atribuțiile exercitate organele administrației publice înfăptuiesc activitatea executivă a statului*, ca formă fundamentală de activitate publică.

Organele administrației publice pot fi clasificate după mai multe criterii.

După criteriul **modului de formare**, organele administrației publice se clasifică în ***organe ale administrației publice alese*** și ***organe ale administrației publice numite.***

După criteriul **naturii lor**, organele administrației publice se clasifică în ***organe ale administrației publice colegiale*** și ***organe ale administrației publice individuale.***

După criteriul **competenței teritoriale**, *organele administrației publice* se clasifică în ***organe ale administrației publice centrale*** și ***organe ale administrației publice locale,*** iar după criteriul **competenței materiale** distingem ***organe ale administrației publice cu competență generală*** și ***organe ale administrației publice cu competență specială.***

Cunoașterea clasificării organelor administrației publice prezintă și un interes practic, pe lângă cel teoretic, atât pentru modul de formare și organizare, cât mai ales, pentru activitatea și actele juridice care provin de la acestea. Astfel, în timp ce, **organele de conducere colegiale**, care își desfășoară activitatea, de regulă, prin întrunirea majorității persoanelor care le compun, *adoptă* acte administrative ca urmare a deliberării lor, **organele de conducere individuale** *emit* acte administrative ca urmare a deciziei lor (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 100).

Organele administrației publice acționează fie direct, în baza legii, ca act juridic al Parlamentului, prin acte juridice individuale și fapte materiale, fie indirect, prin intermediul actelor normative pe care sunt competente să le emită pe baza și în executarea legii, dar care ulterior sunt urmate de acte administrative individuale și fapte materiale, pentru executarea în concret a legii (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 287).

La baza delimitării autorităților administrației publice în autorități centrale și autorități locale, într-o viziune tradițională, se află **criteriul teritorial**, privit ca acea rază teritorială în care poate acționa autoritatea respectivă. Într-o concepție mai nouă, motivarea structurii teritoriale a administrației publice o constituie colectivitatea de cetățeni pentru care acționează, ale căror interese le gestionează respectiva autoritate a administrației publice.

Criteriul funcțional se află la baza delimitării autorităților administrației publice în ***autorități cu competență generală*** și ***autorități cu competență specială***, aspecte pe care le vom analiza în partea a doua a prelegerii noastre.

În regimul constituțional românesc actual, după cum am arătat și cu alt prilej, **sistemul autorităților administrației publice** se compune din:

- **administrația centrală**: *Președinte, Guvern, organe centrale de specialitate* (ministere, alte organe subordonate Guvernului sau ministerelor, autorități administrative autonome), și *instituții publice centrale subordonate ministerelor* sau *autorităților administrative autonome* (inclusiv regii autonome și companii naționale);

- **administrația de stat în teritoriu**: *prefect, servicii deconcentrate subordonate ministerelor* sau celorlalte *organe centrale de specialitate*;

- **administrația locală**: *consiliul local și primarul (administrație de bază) și consiliul județean și președintele consiliului județean (administrație intermediară).*

Potrivit art. 2 alin. (1) C.adm., „**autoritățile administrației publice centrale** *sunt: Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului*

sau ministerelor, autoritățile administrative autonome". La alin. (2) se precizează că: „*Organizarea și funcționarea structurilor de specialitate înființate pentru exercitarea de către Președintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituția României, republicată, sunt reglementate prin lege specială*".

Potrivit art. 3 C.adm., „**autoritățile administrației publice locale** *sunt consiliile locale, primarii și consiliile județene*".

Deși *președintele consiliului județean* nu se regăsește în această enumerare, în schimb, acesta este menționat în art. 5 lit. n) C.adm., alături de ***primari*** ca reprezentând **autoritățile executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale.**

Este o inconsecvență în codificare ce decurge din prevederile Legii fundamentale, care în art. 121 se referă la **consiliile locale** și **primari** ca fiind *autoritățile comunale și orășenești*, iar în art. 122 se referă doar la **consiliul județean**, nu și la *președintele consiliului județean*.

În mod tradițional, în doctrina administrativă au fost identificate următoarele ***părți componente ale organului administrației publice*** și implicit ale oricărei autorități publice: *personalul din administrație*, *mijloacele materiale și financiare* și *competența* de care dispun, după caz, *capacitatea juridică* pe care o exercită.

Studiul acestor componente structurale se face atât de *știința dreptului administrativ*, mai ales sub aspectul juridic al problematicii funcției, al competenței și al capacității administrative, cât și de *știința administrației* sub aspectul recrutării, al repartizării și al promovării personalului, al sarcinilor organelor administrative și al mijloacelor din dotare, în timp ce *știința dreptului civil și financiar*, precum și unele *științe economice* abordează aspectele patrimoniale, economico-financiare ale acestor instituții bugetare (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 89).

Existența autorităților publice este percepută în mod curent de către cetățeni, prin identificarea clădirilor în care își au sediul aceste autorități, iar sfera competenței acestora este înțeleasă prin intermediul activității funcționarilor publici cu care intră în contact (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 266).

Personalul din administrația publică prezintă o deosebită însemnătate, deoarece activitatea acestor organe nu este altceva decât ansamblul activităților desfășurate de către fiecare persoană care compune acel organ. De calitatea activității personalului depinde, în ultimă instanță, însăși calitatea activității organului. De aici necesitatea ca fiecare persoană din administrația publică să aibă o pregătire profesională corespunzătoare cu sarcinile care îi revin (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 288 și urm.).

Mijloacele materiale și bănești ale organelor administrației publice sunt stabilite în funcție de sarcinile și de atribuțiile acestora. Conducătorii organelor administrației publice sau alți demnitari special desemnați care pot dispune de creditele bugetare poartă denumirea de *ordonatori de credite* (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 289).

Ordonatorii principali de credite ai bugetului administrației publice centrale sunt miniștrii și conducătorii celorlalte organe centrale.

Conducătorii instituțiilor cu personalitate juridică din subordinea ministerelor și celorlalte organe centrale finanțate din bugetul administrației centrale sunt, după caz, *ordonatori secundari* sau *terțiari de credite*.

Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale sunt președinții consiliilor județene și primarii, autorități executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Toți ordonatorii de credite răspund de respectarea dispozițiilor legale în utilizarea creditelor bancare și de realizarea veniturilor, de folosirea eficientă a sumelor primite, de integritatea bunurilor încredințate autorității publice pe care o conduc.

Dacă *personalul din administrație*, cu specială privire asupra funcționarilor publici va face obiectul unei analize distincte ulterioare, în ce privește *competența organelor administrației publice*, aceasta va fi analizată în continuare prin raportare la noțiunea conexă de *capacitate* și la conceptul de *sarcini ale administrației publice*.

§2. Sarcinile, competența și capacitatea autorităților administrației publice

De regulă, în doctrină, noțiunile de *competență* și *capacitate* au constituit obiect de analiză pentru dreptul administrativ, iar conceptul de *sarcini ale administrației* a intrat, mai ales, în sfera de preocupare a autorilor de știința administrației.

Doctrina românească postbelică înțelegea prin *sarcinile administrației, obiectivele pe care organele de stat trebuiau să le urmărească în conducerea activității economico-gospodărești, social-culturale și administrative pe plan local.*

Atribuțiile constau în precizarea drepturilor și obligațiilor ce reveneau organelor administrației de stat pentru realizarea sarcinilor și exercitarea puterii de stat. **Sarcinile** organelor administrației de stat nu puteau fi puse pe același plan cu cele ale organelor puterii de stat, deoarece între aceste categorii de organe exista o strictă subordonare (*I. Vîntu, M. Lepădătescu, I. Merlescu, M. Anghene*, op. cit., 1964, p. 91).

În doctrina românească actuală s-a pus problema dacă, potrivit noului sistem constituțional, pot fi identificate anumite *sarcini generale ale statului* la a căror realizare să contribuie toate categoriile de autorități publice.

Răspunsul nu poate fi decât pozitiv, fiind vorba de elementele ce definesc esența regimului politic constituțional actual.

Sarcinile organelor administrative reprezintă ansamblul necesităților sociale, obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, necesități care reprezintă rațiunea de a fi a acestor organe (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 271).

Atribuțiile unui organ al administrației publice *sunt mijloacele juridice de realizare a sarcinilor*, sarcinile reprezentând atât obiectul, cât și finalitatea îndeplinirii atribuțiilor (competenței).

Prin urmare, între *sarcină* și *atribuție* există o strânsă legătură, deoarece ultima reprezintă învestirea conferită pentru realizarea celei dintâi. Diferența între ele este uneori determinată de categoria organului executiv chemat să le realizeze. De pildă, poziția ierarhică (de conducere sau de subordonare), nivelul (central sau local), precum și sfera competenței materiale a autorității determină „o anumită înzestrare

atribuțională și mijloace diferite chiar în realizarea aceloraşi sarcini" (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 89 și urm.).

Noțiunea de **competență**, noțiune fundamentală pentru dreptul administrativ, este diferit analizată, atât în doctrina clasică, cât și în doctrina postbelică.

Identificarea conținutului acestei noțiuni s-a realizat însă în mod constant, prin stabilirea **corelației dintre competență și capacitate**, elementul cheie în definirea celor două noțiuni fiind conceptul de *atribuții*.

În doctrina românească postbelică s-au dezvoltat două teze cu privire la această corelație.

Potrivit unei teze tradiționale, *capacitatea reprezintă aptitudinea de a fi titular de drepturi și de obligații în raporturile administrative, element determinant al competenței, însăși competența.* Observăm că, în această teorie, capacitatea se identifică cu competența (*R. Ionescu*, op. cit., 1970, p. 110 și urm.).

Potrivit celei de-a doua teze fundamentale, *capacitatea nu se identifică cu competența, deși, practic, putem realiza dacă o anumită formațiune colectivă are sau nu calitatea de subiect de drept administrativ numai cercetând competența ei legală, stabilită în legea organică* (*I. Iovănaș*, op. cit., 1977, p. 121).

În opinia aceluiași autor, ***capacitatea se distinge de competență***, sub următoarele trei aspecte: a) capacitatea este proprie doar organelor administrative, în timp ce competență au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale; b) capacitatea presupune posibilitatea de a acționa în nume propriu, în timp ce competența nu presupune o astfel de independență; c) atribuțiile ce formează conținutul categoriei de competență pot fi delegate, în timp ce capacitatea nu poate fi transmisă altui subiect de drept.

Pe baza acestor teorii, doctrina actuală a dezvoltat teza potrivit căreia *fundamentul capacității administrative nu-l pot constitui decât normele de conferire a competenței pe care o întâlnim numai în cazul organelor administrației publice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 277).

Același autor dezvoltă următoarele definiții pentru cele două noțiuni.

Competența desemnează *ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege ce conferă drepturi și obligații pentru a desfășura, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă.*

Capacitatea administrativă reprezintă *aptitudinea organelor administrației publice de a fi subiecte în raporturile juridice administrative, reclamate de realizarea competenței lor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 278).

Pe aceeași linie de idei, în opinia unui alt autor, *competența este ansamblul activităților, cu și fără semnificație juridică, săvârșite de un organ în vederea realizării atribuțiilor sale*, iar *capacitatea juridică administrativă reprezintă aptitudinea conferită de lege unei autorități publice, de regulă executive, de a avea drepturi și obligații exercitate sau îndeplinite în mod limitativ și în nume propriu în cadrul realizării puterii publice.* În raport de capacitate, ca aptitudine, competența este aceea care îi determină conținutul și limitele (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 90 și 91).

Potrivit art. 5 lit. r) C.adm., **competența** reprezintă *„ansamblul atribuțiilor stabilite de lege care conferă autorităților și instituțiilor administrației publice drepturi și obligații de a desfășura, în regim de putere publică și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă"*.

În ce privește distincția *competență delegată, competență exclusivă, competență partajată* vom reveni în contextul analizei autorităților administrației publice locale la care se raportează acestea.

Art. 5 lit. o) C.adm. definește **capacitatea administrativă** ca reprezentând *„ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie potrivit competenței stabilite de lege"*.

Pe de-o parte, constatăm că definiția legală a capacității administrative ignoră dimensiunea statală, ea referindu-se doar la autoritățile alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Pe de altă parte, definiția legală a capacității administrative ignoră calitatea autorităților administrației publice de a fi subiecte în raporturile de drept administrativ, dar mai ales, capacitatea de a sta în justiție.

Din definiția doctrinară a noțiunii de **competență** rezultă următoarele **trăsături**: este vorba de un ansamblu de atribuții prevăzute de Constituție și legi; aceste atribuții reprezintă de fapt, drepturile și obligațiile ce revin oricărei autorități a administrației publice de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-un anumit domeniu și la un anumit moment și loc; activitatea administrativă se realizează, în principiu, în nume propriu; activitatea administrativă se înfăptuiește în baza prerogativelor de putere publică de care dispune autoritatea respectivă, în spatele căreia se află, în caz de nevoie, forța de constrângere a statului.

De-a lungul vremii, doctrina a identificat, în unanimitate, o serie de **caractere ale competenței**, indiferent de diferențele de opinii cu privire la semnificația acestei noțiuni.

Competența are un **caracter legal**, în sensul că fiecare autoritate a administrației publice are o competență determinată de lege, în funcție de sarcinile ce-i revin.

Competența are un **caracter obligatoriu**, în sensul că exercitarea acesteia este obligatorie, nefiind lăsată la libera alegere a autorității administrației publice.

Competența are un **caracter autonom** ce constă în dreptul autorității administrației publice de a-și realiza atribuțiile și, corelativ, obligația celorlalte autorități de a-i asigura independența necesară.

Atribuțiile care formează competența unei autorități a administrației publice sunt îndeplinite prin intermediul organelor de conducere și al funcțiilor publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 280).

În ce privește clasificarea competenței, în doctrina românească, de regulă, se identifică trei tipuri de competență: *materială* (*ratione materiae*), *teritorială* (*ratione loci*) și *temporală* (*ratione temporis*) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 280).

Competența materială desemnează sfera și natura atribuțiilor unei autorități a administrației publice. După gradul de întindere, o autoritate a administrației publice poate dispune de o *competență materială generală* (în toate domeniile și sectoarele de activitate), cum este cazul Guvernului sau al consiliilor locale, sau de o *competență materială specială* (într-un anumit domeniu sau sector de activitate) cum este cazul unui minister, al altor organe centrale de specialitate ale administrației publice etc.

La rândul lor, organele de specialitate se clasifică în *organe de ramură* și *organe de domeniu*. Distincția dintre ele constă în faptul că primele se rezumă la un câmp de activitate destul de limitat, în vreme ce ultimele au atribuții în mai multe ramuri, sau atribuții tangente cu sfera de acțiune a mai multor autorități (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 115 și urm.).

Competența teritorială desemnează limitele teritoriale în care poate acționa o autoritate a administrației publice. După gradul de întindere, o autoritate a administrației publice poate avea o *competență teritorială centrală* sau *națională* (la nivelul întregii țări), cum este cazul Guvernului sau al ministerelor, sau o *competență teritorială locală* (la nivelul unei unități administrativ-teritoriale), cum este cazul unui consiliu local sau al unui primar.

În ce privește categoria *„autorităților centrale"*, utilizată nu doar în doctrină, ci și în legislație, un autor consideră cuvântul „central" ca fiind folosit inadecvat în această sintagmă, el evocând mai degrabă o conducere care se realizează de la centru și nicidecum faptul că autoritățile respective sunt competente pe întregul teritoriu al țării. Este sugerată folosirea denumirii de *„autorități naționale"*, ca fiind mai relevantă în identificarea sferei de cuprindere a activității acestora (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 291).

Competența temporală desemnează limitele de timp în care o autoritate a administrației publice își poate exercita atribuțiile, în conformitate cu legea. De regulă, autoritățile administrației publice au o competență temporală nelimitată, deoarece normele juridice prin care sunt înființate și organizate nu stabilesc un timp determinat de existență a acestora. Cea mai mare parte a autorităților administrației publice sunt conduse însă pe perioade determinate de timp (de regulă, în cazul funcțiilor eligibile, pe un mandat de patru ani). Încetarea exercițiului activității unei anumite persoane fizice nu va putea duce însă la încetarea activității autorității pe care aceasta o reprezintă, *continuitatea* fiind o caracteristică esențială a administrației publice. În esență, de regulă, autoritățile administrației publice sunt înființate și funcționează pe durată nedeterminată; uneori, persoanele care intră în compunerea acestor organe exercită atribuțiile acestora pe o perioadă limitată de timp (*F. Coman Kund, L. Coman Kund*, op. cit., 2013, p. 115).

Unii autori identifică și o **competență personală** (*ratione personae*) determinată de calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcție de care se declanșează incidența acțiunii normei și a autorității (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 96).

Sarcinile, atribuțiile, competența și capacitatea juridică definesc statutul propriu al unei autorități publice (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 92).

Prelegerea X
Președintele României.
Rolul, alegerea și durata mandatului

§1. Aprecieri generale privind șeful statului

Potrivit unei axiome a dreptului public, statul nu poate fi conceput fără un șef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în unele sisteme politice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 283).

Instituția *șefului de stat* își are originea în chiar istoria lumii, a sistemelor statale. Dintotdeauna colectivitățile umane organizate au avut un șef, recunoscut sau impus, instituție ce a cunoscut o evoluție cât privește formele, structurile, împuternicirile, protocoalele (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 255).

În dreptul public modern, ideea șefului de stat este legată de *forma de guvernământ*, concept prin care, de regulă, s-a răspuns la întrebarea cine exercită puterea în stat: o singură persoană (*monocrația*), un grup de persoane (*oligarhia*) sau poporul în mod direct (*democrația*)? (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 287).

Dintr-o perspectivă mai analitică, se apreciază că în doctrina din România este utilizat cu precădere binomul *formă de guvernământ-regim politic*. *Forma puterii politice* semnifică structura acestei puteri care la rândul ei, cuprinde: *structura de stat* (unitar, federal, confederație), *forma de guvernământ* (monarhie sau republică) și *regimul politic*. Acesta din urmă este analizat în raport cu patru dimensiuni esențiale: organizarea puterilor și raporturile dintre acestea, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, sistemul de partide și al altor forțe sociale, sistemul electoral. Tipurile de regim sunt clasificate în funcție de dimensiunea organizării puterilor și a raporturilor dintre acestea în: regimuri politice clasice, regimuri mixte, regimuri totalitare, ale țărilor socialiste (*B. Dima*, op. cit., 2014, p. 4).

Explicarea instituției șefului de stat trebuie realizată în funcție de structura executivului și de locul șefului de stat în acest executiv, loc ce exprimă și relația popor, parlament, șef de stat (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 255 și urm.).

Cu alte cuvinte, privind *forma de guvernământ* ca modalitatea în care sunt constituite și funcționează organele statului, o raportăm, de principiu, la trăsăturile definitorii ale șefului de stat și la raporturile sale cu puterea legiuitoare (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 62).

După *forma de guvernământ*, statele se clasifică de regulă, în două categorii: *monarhii*, în care șeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viață, și *republici*, în care șeful statului, numit cel mai adesea, *președinte*, este ales pe o peri-

oadă determinată, fie de popor, prin vot direct sau indirect (*republici prezidențiale* sau *republici semi-prezidențiale*), fie de Parlament (*republici parlamentare*).

În *republicile parlamentare*, guvernul, deși numit de președinte, este responsabil în fața Parlamentului, pe când în *republicile prezidențiale*, în general (spre exemplu, în S.U.A.) nu există nici șef de guvern (această funcție revenind președintelui) și nici răspundere guvernamentală în fața Parlamentului. În *sistemele prezidențiale*, modalitățile de interacțiune între legislativ și executiv sunt mai puțin numeroase și mai puțin profunde decât în *sistemele parlamentare*. Există colaborare între executiv și parlament, dar aceasta este limitată, conflictele dintre cele două puteri fiind soluționate în favoarea executivului (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 53 și urm.).

În peisajul european, **Elveția** dispune de un regim politic aparte, denumit *„de adunare"*, în sensul că guvernul (așa-numitul *consiliu federal*) nu numai că este răspunzător în fața parlamentului, dar el nu este altceva decât agentul executiv al deciziilor celor două Camere, iar acestea exercită autoritatea supremă în cadrul confederației și numesc în fiecare an, din cadrul guvernului, pe un membru al acestuia ca *Președinte*, el neavând însă decât *atribuții de reprezentare* (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 184).

O analiză a modului de reglementare a instituției Președintelui, în statele Uniunii Europene care consacră forma de guvernământ **republicană** ne duce la concluzia că, *în majoritatea cazurilor, predomină teza unui Președinte de Republică aflat cât mai aproape de un monarh constituțional*, cu rol în principal de reprezentare și de arbitru, dispunând de atribuții destul de restrânse și adeseori condiționate de intervenția altor autorități publice. Excepția notabilă de la această situație o întâlnim în **Franța**, calificată de regulă, ca o *republică semi-prezidențială*.

Constituțiile moderne circumscriu rolul și atribuțiile șefului de stat în principal la: reprezentarea statului, semnarea tratatelor, aprobarea unor acte normative ale altor autorități ale statului, promulgarea legilor, prezidarea ședințelor unor autorități ale statului, acordarea unor calități și titluri, numiri în funcții superioare, instituirea unor măsuri excepționale, primirea scrisorilor de acreditare etc.

În **România**, instituția șefului de stat a cunoscut reglementări diferite în raport cu schimbările intervenite în viața social-politică a țării.

Inițial, șeful statului în România a fost *monarhul*. Deși numai Constituția din 1938 a prevăzut în mod expres că „Regele este capul statului", din analiza dispozițiilor constituționale anterioare se poate constata că Regele exercita atribuțiile specifice unui șef de stat, „puterea executivă fiind încredințată monarhului".

Chiar și în perioada 1940-1944, când președintele Consiliului de Miniștri a fost învestit cu puteri depline în conducerea statului român, Regele a continuat să dețină o serie de prerogative specifice funcției de șef al statului.

După desființarea regimului monarhist, în anul **1948** a fost creat un *organ colegial* care exercita atribuțiile șefului de stat, numit inițial Prezidiul Republicii Populare Române, iar mai apoi, Prezidiul Marii Adunări Naționale a R.P.R., înlocuit

ulterior, în anul **1961**, cu *Consiliul de Stat*, ca organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonat Marii Adunări Naționale.

Constituția din 1965 a consacrat existența Consiliului de Stat, ca organ colegial cu atribuții de șef de stat, pentru ca în anul 1974, printr-o modificare a acesteia să fie instituită expres, funcția de *Președinte al Republicii Socialiste România*. Acesta era ales de Marea Adunare Națională și era răspunzător în fața acesteia, exercitând toate atribuțiile specifice funcției de șef al statului.

Consiliul de Stat a fost menținut, dar și-a păstrat doar o parte din atribuțiile pe care le exercita până la modificarea constituțională din anul 1974.

După **decembrie 1989**, instituția Președintelui a fost menținută, dar prin Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României s-a stabilit ca acesta să fie ales direct de către popor prin vot universal, egal, secret și liber exprimat.

§2. Rolul Președintelui României și implicațiile privind calificarea regimului constituțional actual

Constituția României din anul 1991 „a proiectat" un Președinte de Republică pentru a satisface, pe de-o parte, necesitatea de reprezentare a statului, iar, pe de altă parte, necesitatea de arbitraj între „puterile statului", între „stat și societate". (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 290).

Am putea adăuga precizarea că, urmare a revizuirii Legii fundamentale din anul 2003, asupra acestor aspecte nu s-a revenit.

Astfel, potrivit art. 80 din Constituție, rămas nemodificat: *„(1) Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. (2) Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate"*.

Aceste dispoziții sintetizează întreaga configurație a funcției prezidențiale de la definirea sa la fundamentarea și legitimizarea acțiunilor Președintelui. Elementul de sinteză rezultă din faptul că în cuprinsul celor două alineate sunt rezumate în realitate cele mai importante atribuții ale șefului statului. Astfel, în timp ce primul alineat conține precizările necesare pentru a defini rolul șefului statului în domeniul apărării țării pe plan internațional, cel de-al doilea reglementează prerogativele esențiale ce-i revin în vederea desfășurării vieții de stat pe plan intern (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 180).

Conținutul art. 80 din Constituție care consacră **rolul Președintelui**, reprezintă rezultatul disputei din Adunarea Constituantă cu privire la modalitatea de reglementare a instituției șefului de stat, între cele două curente politice care s-au confruntat cu privire la forma de guvernământ, *curentul republican*, majoritar și *curentul monarhic*, minoritar (*A. Iorgovan*, op. cit., 1998, p. 229, p. 264).

Astfel, de la un *regim semi-prezidențial* cu un Președinte de Republică destul de puternic, dispunând de atribuții largi, mai ales în raport cu Guvernul, ce fusese consacrat prin Decretul-lege nr. 92/1990, actul normativ aflat la baza primelor alegeri parlamentare și prezidențiale libere, din 20 mai 1990, Constituția din 1991 reglementează un Președinte mai apropiat de regimul *republicii parlamentare*, cu singura deosebire esențială a alegerii acestuia de către popor, prin vot universal, direct, secret și liber exprimat. De aici, afirmația din doctrină, potrivit căreia, este vorba despre o instituție care pare a fi fost *reglementată atipic* în raport cu sistemele constituționale clasice (*M. Vesmaș*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 69).

După cum s-a mai subliniat, ceea ce este important pentru definirea funcției de Președinte al României este faptul că el nu dispune de o putere absolută în realizarea funcțiilor sale, acestea fiind funcții proprii puterii executive, iar exercitarea lor este partajată între Președinte și Guvern, ambele autorități aflându-se sub control parlamentar (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 50).

În sistemul constituțional românesc, instituția prezidențială și Guvernul au legitimități diferite și provin din voințe politice diferite. Astfel, Președintele României beneficiază de o legitimitate populară, rezultat al alegerii sale direct de către corpul electoral, iar guvernul în ansamblul său este numit de șeful statului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 178).

În raport cu prevederile art. 80 din Constituție, doctrina românească apreciază că, Președintele României apare într-o triplă ipostază: de *șef al statului*, de *șef al executivului alături de prim-ministru* și de *garant al Constituției și mediator între puterile statului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 291).

Pe aceeași linie de idei, este identificat un triplu rol al Președintelui, constând în trei funcții fundamentale: *funcția de reprezentare, funcția de apărare* sau *garantare* a unor valori fundamentale ale poporului român și *funcția de mediere* sau de *arbitraj* (*G. Vrabie*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 69).

După revizuirea Constituției, în anul 2003 și integrarea României în Uniunea Europeană – se susține într-un amplu comentariu al Constituției României republicate – credem că se impune a adăuga o a patra atribuție pe care o are Președintele României, aceea de garant al îndeplinirii obligațiilor asumate de România față de Uniunea Europeană, așa cum prevede art. 148 alin. (4) din Constituție: *„Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)"* (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 711).

În acord cu acest punct de vedere, cu precizarea că nu ar fi vorba despre o simplă *atribuție*, ci despre o altă *funcție* sau o altă *ipostază* a *rolului Președintelui*, ne grăbim să adăugăm precizarea ulterioară potrivit căreia, ***garanții instituționali** ai obligațiilor rezultate din actul aderării sunt reprezentanții celor trei puteri în stat: Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească* (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 719 și urm.).

Cea de-a treia ipostază mai sus menționată conduce la necesitatea unui Președinte de Republică, *neutru și echidistant față de partidele politice*, motiv pentru care în art. 84 alin. (1) din Constituție s-a prevăzut expres *interdicția de a fi membru al vreunui partid politic*, după dobândirea celei mai înalte funcții în stat.

De altfel, textul art. 84 alin. (1) a consacrat trei categorii de *incompatibilități* pentru șeful statului, și anume: *incompatibilitatea cu orice funcție publică*, indiferent care ar fi domeniul în care s-ar exercita aceasta și natura ei, *incompatibilitatea cu orice funcție privată* și *incompatibilitatea*, deja amintită, *între funcția de Președinte și calitatea de membru al vreunui partid politic*. Incompatibilitățile se justifică prin necesitatea asigurării independenței Președintelui, corespunzător legitimității sale populare (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 180).

Astfel, în rezolvarea posibilelor blocaje sau conflicte apărute în societate, șeful statului se bucură de o situație cu totul distinctă, derivând atât din poziția funcției sale, cât și din faptul că, neputând fi membru al unui partid politic, el trebuie să se situeze pe o poziție de neutralitate, în măsură să-i confere posibilitatea de a tranșa orice neînțelegere exclusiv prin prisma intereselor țării (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 182).

Consacrarea expresă a rolului Președintelui, de arbitru între „puterile statului, precum și între stat și societate" nu poate fi interpretată în conotația sa juridică.

Cum șeful statului nu poate interveni direct între autoritățile publice ce realizează clasicele funcții ale statului, o asemenea interpretare ar duce la concluzia de neacceptat că acesta s-ar situa undeva deasupra celor trei puteri ale statului, eventual, ca o autoritate suprastatală.

Din perspectiva discuțiilor cu privire la revizuirea Constituției, în contextul analizei statutului României de ***republică semi-prezidențială***, un autor apreciază că redimensionarea relației dintre șeful statului și Guvern reprezintă o problemă complexă, care nu se poate rezolva pe calea unei modificări constituționale, ci doar printr-o regândire a întregului sistem politic și constituțional, cu sprijinul unei largi majorități parlamentare (*V. Duculescu*, loc. cit., în Juridica nr. 7/2000, p. 252).

Disputele din Adunarea Constituantă cu privire la modul în care instituția șefului de stat urma să fie reglementată, ca urmare a dominației la care această instituție ajunsese în 1989, au condus la necesitatea consacrării unui Președinte de Republică, *ales direct prin sufragiu universal, dar cu atribuții mai limitate față de un președinte de republică semi-prezidențială*, cel mai adesea condiționate de intervenția unei alte autorități publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 294).

Experiența dobândită în timpul dictaturii a îndemnat la un exces de precauții față de orice formă de organizare statală ce ar fi putut conduce la *concentrarea puterii*, la *personalizarea ei*, manifestându-se grija de *a diminua cât mai mult competențele Președintelui, „greutatea" influenței politice a acestuia*. S-a articulat astfel, un **regim mixt**, în care *balanța este înclinată în favoarea Parlamentului* (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 169 și urm.).

Mai apropiat de un *regim parlamentar* decât de un *regim semi-prezidențial*, acest regim a fost calificat ca un **regim semi-prezidențial atenuat** sau **parlamentarizat**, calificare pe care o întâlnim pentru prima dată în prima lucrare consacrată *comentării Constituției României* din 1991, publicată în anul 1992.

O analiză atentă a tuturor atribuțiilor conferite de Constituție Președintelui, se apreciază în cel mai recent comentariu (o actualizare a lucrării din 2009 – s.n), duce la concluzia că, din punct de vedere al **formei de guvernământ**, România este o ***republică semi-prezidențială***, dar cu atribuții mult diminuate pentru șeful de stat (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 718).

O astfel de calificare a formei de guvernământ, similară de altfel cu calificarea întâlnită în D.C.C. nr. 683/2012, pare să fie contrazisă de aserțiunea privitoare la *atribuțiile mult diminuate pentru șeful de stat*, atâta timp cât o condiție esențială a unui astfel de regim, subliniată și de judecătorii constituționali în decizia menționată, constă în necesitatea ca *„Președintele să dispună de competențe considerabile"*.

Aceste condiționări, care contribuie la „diminuarea atribuțiilor Președintelui", au fost identificate în doctrină pentru a justifica calificarea regimului constituțional român ca un **regim mixt, cu tendințe parlamentariste**, și nu ca un ***regim pur semi-prezidențial***. Menționăm în acest sens (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 295 și urm.):

1. Atât Parlamentul, cât și Președintele sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, însă doar Parlamentul este calificat expres ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării* [art. 61 alin. (1) din Constituția, republicată]. Prin urmare, atunci când stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român, Constituția situează Parlamentul deasupra oricărui alt organ reprezentativ, respectiv și deasupra Președintelui României (*M. Vesmaș*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 72).

2. Dreptul Președintelui de a dizolva Parlamentul prevăzut expres în art. 89 din Constituție presupune îndeplinirea cumulativă a nu mai puțin de șase condiții.

3. Constituția consacră în art. 95 din Constituția republicată o formă de *răspundere politică a Președintelui*, prevăzând suspendarea acestuia din funcție în anumite condiții, urmată de organizarea unui referendum pentru demiterea sa.

4. Constituția consacră, în art. 96 din Constituția republicată, o formă de *răspundere penală a Președintelui*, caz în care, după punerea sa sub acuzarea de înaltă trădare, cu votul a două treimi din totalul parlamentarilor, competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

5. Președintele poate cere poporului să-și exprime voința cu privire la probleme de interes național, prin referendum, *numai după consultarea Parlamentului*, potrivit art. 90 din Constituție.

6. Învestitura Guvernului, deși inițiată și finalizată de Președinte, presupune obligatoriu acordarea votului de încredere de către Parlament.

7. Guvernul în întregul său și fiecare membru, solidar cu ceilalți membri, răspund politic numai în fața Parlamentului, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituția republicată.

8. Nu doar Președintele, ci și fiecare Cameră a Parlamentului are dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârșite în exercițiul func-

ției lor, Președintele putând dispune însă suspendarea acestora din funcție, dacă s-a cerut urmărirea penală, potrivit art. 109 alin. (2) din Constituția republicată.

9. Președintele nu are drept de inițiativă legislativă, aceasta aparținând doar Guvernului, parlamentarilor sau unui număr de cetățeni, potrivit art. 74 alin. (1) din Constituția republicată.

10. Refuzul Președintelui de a promulga o lege se poate exercita o singură dată după primirea acesteia. Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii sau dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea se face în cel mult 10 zile.

11. Cele mai importante atribuții ale Președintelui în domeniul politicii externe, al apărării, al stărilor excepționale sunt condiționate, în exercitarea lor, fie de intervenția Guvernului, fie de cea a Parlamentului sau se află sub controlul acestuia din urmă.

12. Decretele Președintelui emise în exercitarea celor mai importante atribuții ale sale sunt contrasemnate de prim-ministru, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituție.

Toate argumentele enunțate sunt valabile în logica lor normativă, s-a susținut ulterior. Problema esențială însă este dacă aceste argumente rămân valabile și dacă sunt analizate din perspectiva practicii politice postcomuniste și a logicii de acțiune a președinților pe care România i-a avut după 1990 (*B. Dima*, op. cit., 2014, p. 172).

Este fără îndoială că cercetarea evoluției practicii prezidențiale de după 1990, dar și a jurisprudenței Curții Constituționale (bogată, dar inconsecventă în această materie – s.n.) ar presupune o amplă dezbatere din care ne-am propus să punctăm, uneori, câte un aspect relevant, fiind vorba de un simplu manual universitar.

§3. Alegerea Președintelui României

În ce privește **alegerea Președintelui**, potrivit art. 81 din Constituția României, republicată: *„(1) Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. (2) Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale. (3) În cazul în care nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi. (4) Nici o persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate. Acestea pot fi și succesive"*.

Pentru alegerea Președintelui țării, observăm că sunt prevăzute aceleași caracteristici ale dreptului de vot ca și pentru parlamentari, după primul tur de scrutin putând fi declarat ales candidatul care a întrunit *majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale*, adică *majoritatea absolută*, iar după cel al doilea tur de scrutin (scrutin de balotaj) putând fi declarat ales candidatul care a întrunit majoritatea voturilor exprimate, adică *majoritatea relativă* sau *simplă*.

Prin această modalitate de alegere, Președintele este sustras influenței directe a partidelor politice în alegeri, iar în exercitarea funcției el se situează deasupra acțiunii partidelor politice. În opoziție cu acest mod de desemnare a Președintelui se situează alegerea sa de către Parlament, situație în care legitimitatea acestuia rămâne în grani-

țele confruntării politice dintre partide, iar exercitarea atribuțiilor sale este supusă presiunilor pe care le pot exercita partidele parlamentare. Cu toate acestea, chiar în cazul alegerii directe, există riscul ca majoritatea parlamentară să fie în dezacord cu opiniile politice ale Președintelui. Este posibilă astfel, o slăbire a puterii Președintelui, sub presiunea unor șicane parlamentare în exercitarea funcției prezidențiale, după cum se poate recurge, fără motive întemeiate, la arbitrajul popular pentru demiterea acestuia din funcție (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 53 și urm.).

Art. 81 alin. (4) stabilește, asemeni altor constituții, interdicția exercitării a mai mult de două mandate prezidențiale de către aceeași persoană, cu precizarea că mandatele pot fi și succesive, precizare ce înlătură o posibilă interpretare, potrivit căreia președintele în exercițiu nu ar putea candida pentru un nou mandat (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 186).

Controlul întregii proceduri electorale și confirmarea rezultatelor de care depinde, după caz, organizarea celui de-al doilea tur de scrutin, desemnarea candidaților între care va avea loc alegerea și a câștigătorului ce a obținut în final mandatul se asigură de Curtea Constituțională. O astfel de procedură prezintă semnificația confirmării alegerii Președintelui României de către o autoritate jurisdicțională și nu politică.

Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată în 2011 cu modificările și completările ulterioare (s.n.) stabilește *condițiile de fond* și *condițiile de formă* ce trebuie îndeplinite de către candidații la această funcție (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 727).

Potrivit art. 82 din Constituție referitor la **validarea mandatului** și **depunerea jurământului**: *„(1) Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României este validat de Curtea Constituțională. (2) Candidatul a cărui alegere a fost validată depune în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, următorul jurământ: «Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!»"*.

Aceste dispoziții reglementează constatarea legalității desfășurării scrutinului prezidențial și a procedurii solemne în urma căruia noul președinte este în drept să ocupe funcția pentru care a fost ales (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 187).

Operațiunea de validare realizată de Curtea Constituțională, prevăzută și la art. 146 lit. f) din Constituția republicată, se referă la faptul că alegerile prezidențiale s-au desfășurat în conformitate cu legea. *Actul de validare* al alegerilor consfințește dobândirea mandatului de către cel ales și îi impune ***obligația de a depune jurământul*** în fața Parlamentului, moment de la care începe exercitarea mandatului prezidențial (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 731).

În doctrină s-a susținut că prevederile constituționale ar fi trebuit să stabilească formula religioasă ca facultativă și în cazul depunerii jurământului de către Președintele României, așa cum a stabilit în cazul altor demnitari, tocmai datorită faptului că unul dintre drepturile fundamentale ale oricărui cetățean, pentru a căror consfințire

jură chiar Președintele, este cel privind libertatea conștiinței (*Î. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 180).

Potrivit art. 83 din Constituția republicată, astfel cum acesta a fost modificat în 2003: „(1) **Mandatul Președintelui României** *este de* **5 ani** *și se exercită de la data depunerii jurământului.* (2) *Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de Președintele nou ales.* (3) *Mandatul Președintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă*".

Prin prelungirea duratei mandatului prezidențial de la 4 la 5 ani, cu ocazia revizuirii, s-a intenționat decalarea alegerilor prezidențiale de alegerile parlamentare. S-a urmărit menținerea continuității instituției prezidențiale în perioada campaniilor electorale parlamentare, aspect privit și ca un plus de garanție pentru stabilitatea politică a țării (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 72).

Experiența ulterioară a alegerilor prezidențiale decalate de alegerile parlamentare, cele de la sfârșitul anului 2009, precum și cele din decembrie 2014, a demonstrat că, prelungirea mandatului prezidențial de la 4 ani la 5 ani, prin revizuirea din 2003 nu a avut efectele benefice așteptate. Câștigul de a decala campaniile electorale astfel încât candidații la președinție să își susțină campania prin prisma atribuțiilor constituționale este inferior procesului de alterare a echilibrului constituțional, mecanismelor de contrabalansare a puterilor în stat gândite de Adunarea Constituantă originară și reflectate în forma inițială a Legii fundamentale. Orice modificare/completare ulterioară a unor prevederi constituționale poate ameliora textul inițial într-un anumit sens, tot așa cum îl poate altera sub alte privințe. De aceea, în opinia noastră, o revizuire constituțională trebuie făcută cu infinită precauție, acordându-se mai multă atenție chiar decât redactării Legii fundamentale în forma inițială.

Astfel, alegerile prezidențiale din **noiembrie 2009** au fost precedate de prima cădere a unui Guvern ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură – pentru prima dată în epoca postdecembristă – aspect asupra căruia vom reveni. S-a ajuns la această situație deoarece unul din cele două partide care formaseră coaliția guvernamentală, urmare a alegerilor din toamna anului 2008, a avut un candidat propriu la Președinție, iar partidul rămas la guvernare l-a susținut pentru un al doilea mandat pe Președintele în exercițiu. Iată cum alegerea Președintelui a determinat învestirea unui nou Guvern, deși în litera și spiritul Constituției României durata mandatului guvernului coincide într-o funcționare normală a societății cu cea a mandatului parlamentar. Este ceea ce rezultă din interpretarea art. 110 privind *încetarea mandatului Guvernului* cu privire la care vom reveni cu detalii în cadrul analizei Guvernului.

Cu ocazia alegerilor prezidențiale din **noiembrie 2014**, premierul în exercițiu a candidat la funcția de Președinte, existând din nou riscul încetării mandatului Guvernului în exercițiu și învestirii altuia, ulterior alegerii noului Președinte. Acest lucru nu s-a întâmplat, funcția supremă în stat, revenindu-i celui de-al doilea candidat care s-a detașat spectaculos, abia în turul al doilea al alegerilor.

La cele mai recente alegeri prezidențiale, din **noiembrie 2019**, Președintele în exercițiu a obținut un nou mandat, contracandidat în turul al doilea fiind președintele

partidului de guvernământ, premier al unui guvern ce fusese înlăturat prin moțiune de cenzură, cu o lună înainte.

Decalajul dintre alegerile parlamentare și cele prezidențiale poate genera perioade de coabitare între un Președinte și un prim-ministru sprijinit de o majoritate parlamentară de altă culoare politică (*B. Dima*, op. cit., 2014, p. 342).

Organizarea alegerilor prezidențiale trebuie efectuată astfel încât mandatul să nu fie depășit, în principiu, decât cu perioada necesară desfășurării acestor alegeri. Singurele situații în care mandatul președintelui poate fi prelungit sunt *starea de război* sau *catastrofa*, gravitatea situației și necesitatea prelungirii mandatului fiind lăsate la aprecierea exclusivă a Parlamentului (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 188 și urm.).

În ce privește conotația conceptului juridic nedeterminat de *catastrofă*, unii autori consideră că situația catastrofei este similară agresiunii armate, datorită faptului că și ea reprezintă un element imprevizibil, căruia Președintele în funcție trebuie să-i facă față (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 66).

În vreme ce noțiunea de *război* nu trebuie explicată, deși războiul modern are forme de desfășurare mai puțin expuse cunoașterii publice, în privința noțiunii de *catastrofă*, sunt avute în vedere, catastrofele naturale de mare amplitudine, care ar afecta pe un termen mai lung întreaga viață politică, administrativă, economică, socială a unei țări. Singura condiție pentru prelungirea mandatului Președintelui României constă în adoptarea unei legi organice ca rezultat exclusiv al voinței politice a Parlamentului, inițiativa prelungirii putând să aparțină fie Guvernului, fie membrilor Camerelor legislative (*C. Ionescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 1/2017, p. 127).

Pe perioada *exercitării mandatului prezidențial* pot interveni unele evenimente care să determine o imposibilitate temporară sau definitivă a exercitării atribuțiilor. În aceste împrejurări vorbim de **vacanța funcției** și de **interimatul funcției**, împrejurări reglementate de dispozițiile art. 97, art. 98 și art. 99 din Constituție.

Potrivit art. 98 din Constituția republicată: *„(1) Dacă funcția de Președinte devine vacantă ori dacă Președintele este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților. (2) Atribuțiile prevăzute la art. 88-90 nu pot fi exercitate pe durata interimatului funcției prezidențiale"*. Aceste prevederi constituționale sunt menite să asigure continuitatea exercitării funcției executive supreme în stat, în cazul în care, din motivele expres enumerate, Președintele nu își mai poate exercita atribuțiile.

Interimatul asigură continuitatea exercitării atribuțiilor prezidențiale în situațiile expres prevăzute, având, prin natura sa, un *caracter temporar*, până la alegerea noului Președinte (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 25).

Observăm că nu există nicio prevedere constituțională cu privire la persoana care ar urma să exercite atribuțiile Președintelui, cu *titlu interimar*, în situația în care atât președintele Senatului, cât și președintele Camerei Deputaților sunt în imposibilitate temporară de a le exercita. S-ar putea susține, *de lege ferenda*, că într-o asemenea

situație, interimatul funcției de Președinte al țării ar trebui să revină prim-ministrului, precizare ce ar trebui însă reglementată expres.

Potrivit art. 97 din Constituția republicată: *„(1) Vacanța funcției de Președinte al României intervine în caz de demisie, de demitere din funcție, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces. (2) În termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte".*

Fiecare din cele *patru cauze de încetare a mandatului* se raportează la o situație diferită, survenită în condiții diferite. Unica trăsătură ce le unește este faptul că ele pot apărea pe timpul mandatului prezidențial, inclusiv pe perioada în care exercițiul acestuia este suspendat (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 217).

Demisia este un act unilateral al Președintelui, care din proprie inițiativă renunță la mandatul său. Sub aspect procedural, demisia trebuie anunțată public și comunicată în scris președintelui Curții Constituționale și președinților Camerelor Parlamentului (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 830).

Demiterea din funcție poate interveni fie în urma *referendumului* care a confirmat suspendarea sa din funcție, în condițiile art. 95 din Constituție, fie în urma rămânerii definitive a hotărârii de condamnare de către Înalta Curte de Casație și Justiție, în condițiile art. 96 din Constituția republicată.

O situație mai deosebită o prezintă **imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor**, cauză ce instituie o dublă condiție, constând în *imposibilitatea exercitării funcțiilor* (din motive de sănătate, de exemplu) și în *caracterul ei definitiv*.

Constatarea împrejurărilor care duc la *vacanța funcției de Președinte al României*, trebuie stabilită prin decizie a Curții Constituționale, potrivit art. 146 lit. g) din Constituția republicată, care se comunică Parlamentului și Guvernului, pentru ca în termen de cel mult trei luni să se organizeze alegeri prezidențiale.

§4. Clasificarea atribuțiilor Președintelui României

În doctrină s-au realizat *clasificări ale atribuțiilor* Președintelui în funcție de anumite criterii (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 298 și urm.).

Din punct de vedere al **funcțiilor sale** delimităm: *atribuții specifice șefului de stat; atribuții de realizare a funcției de șef al executivului; atribuții de apărare a Constituției și asigurare a bunei funcționări a autorităților publice*.

Din punct de vedere **al subiectelor față de care se exercită** delimităm: *atribuții exercitate în raporturile cu Parlamentul; atribuții exercitate în raporturile cu Guvernul; atribuții exercitate în raporturile cu alte autorități ale administrației publice, în realizarea unor servicii publice naționale; atribuții în raporturile cu justiția și Curtea Constituțională; atribuții în raporturile cu poporul.*

Din punct de vedere al **frecvenței** delimităm *atribuții obișnuite, curente activității de stat* (cea mai mare parte) și *atribuții în situații ieșite din comun* (în situații excepționale, în domeniul apărării etc., mult mai rar întâlnite).

Din punct de vedere al **procedurii** delimităm *atribuții exercitate fără condiționări sau restricții* și *atribuții condiționate de termene, propuneri* etc.

Din punct de vedere al **formelor tehnico-juridice**, delimităm: *atribuții care se realizează prin decrete*; *atribuții care se realizează prin operațiuni administrative* și *atribuții care se realizează prin acte exclusiv politice.*

Din punct de vedere al **conținutului** lor pot fi identificate următoarele categorii: *atribuții privind legiferarea, atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice, atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice, atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice, atribuții în domeniul politicii externe* și *alte atribuții* (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 261).

Pe baza analizei acestor categorii, unii autori se referă la o serie de atribuții al căror exercițiu depinde exclusiv de voința Președintelui, fiind vorba despre *puterea sa discreționară*, și, respectiv, alte atribuții care sunt expresia unei *competențe legate*, cum ar fi numirea Guvernului urmare a votului de încredere acordat de Parlament (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 1998, p. 36 și urm.).

Pentru executarea de către Președintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituția României și alte legi se organizează și funcționează *Administrația Prezidențială*, care cuprinde serviciile publice aflate la dispoziția Președintelui pentru îndeplinirea atribuțiilor sale (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 63).

Potrivit Legii nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată în 2017, funcțiile de conducere specifice din cadrul Administrației prezidențiale sunt: *consilier prezidențial*, cu rang de ministru și *consilier de stat*, cu rang de secretar de stat. Numirea sau eliberarea din funcție a consilierilor prezidențiali se face de către Președintele României. Numirea sau eliberarea din celelalte funcții ale Administrației prezidențiale se face potrivit unui Regulament, la care se referă legea, asupra căruia vom reveni, într-o prelegere ulterioară.

Personalul Administrației prezidențiale este alcătuit din persoane detașate, la cererea Președintelui României, din ministere și alte autorități publice, precum și din persoane încadrate direct pe funcțiile sau posturile pe care urmează să le îndeplinească.

Potrivit unor modificări aduse legii în anul 2001, personalul Administrației prezidențiale poate fi încadrat numai pe baza încrederii acordate de Președintele României și cu condiția *semnării unui angajament de loialitate*. Retragerea încrederii are ca efect revocarea încadrării, precum și încetarea detașării, eliberarea sau destituirea din funcție ori desfacerea contractului de muncă, după caz. Aceste prevederi se aplică și personalului de ordine și pază afectat Administrației prezidențiale.

Aceste dispoziții introduse în 2001 nu mai lasă niciun dubiu în privința caracterului „politic" al numirilor în funcție care se fac la nivelul Administrației prezidențiale. Cu alte cuvinte, „Președintele vine și pleacă cu personalul său".

În sfârșit, legea mai conține și dispoziții referitoare la *relațiile de colaborare* pe care Administrația prezidențială le stabilește cu autoritățile publice. Potrivit unei modificări din anul 2016: „*Ordonatorul principal de credite al Administrației prezidențiale este desemnat de Președintele României în condițiile legii*".

Prelegerea XI
Președintele României. Atribuțiile sale în raporturile cu autoritatea legiuitoare

§1. Aprecieri generale

În doctrina românească atribuțiile Președintelui sunt în principal analizate după două criterii. După *criteriul subiectelor în raport cu care se exercită*, sunt avute în vedere, în principiu, atribuțiile pe care Președintele le exercită în raporturile sale cu celelalte autorități constituționale care realizează clasicele funcții ale statului. Față de *puterea legislativă* sunt analizate *atribuțiile sale în raporturile cu Parlamentul*. Față de *puterea executivă*, Președintele intrând în componența acesteia, după cum am precizat deja, sunt analizate *atribuțiile sale în raporturile cu Guvernul* și alte *autorități ale administrației publice*. Față de *puterea judecătorească* sunt analizate *atribuțiile sale în raporturile cu justiția* și, distinct, datorită naturii juridice speciale a acestei autorități publice, *atribuțiile sale în raporturile cu Curtea Constituțională*.

După criteriul *domeniului în care intervin*, specialiștii în drept administrativ evocă, de regulă, atribuțiile Președintelui în *domeniul apărării* și în *cazuri excepționale*, precum și în *domeniul politicii externe*.

În timp ce atribuțiile în *domeniul apărării* și în *cazuri excepționale* sunt condiționate de *acordul prealabil sau de încuviințarea ulterioară a Parlamentului*, atribuțiile în *domeniul politicii externe* implică, în principiu, intervenția Guvernului. Este motivul pentru care primele două categorii le vom include în prezentarea *atribuțiilor Președintelui în raporturile sale cu Parlamentul*, urmând ca cea de-a treia categorie să fie evocată în sfera largă a *atribuțiilor Președintelui în cadrul puterii executive*, în prelegerea următoare.

Sub titlul *atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Parlamentul*, doctrina administrativă postdecembristă a analizat în mod tradițional următoarele atribuții: *adresarea de mesaje Parlamentului, convocarea și dizolvarea Parlamentului* și *promulgarea legii* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 299 și urm.).

§2. Adresarea de mesaje Parlamentului

Legat de prima categorie de atribuții, **adresarea de mesaje Parlamentului**, analiza pornește de la dispozițiile art. 88 din Constituție, potrivit căruia: *„Președintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii"*.

O prevedere constituțională cu privire la *obligativitatea prezentării unui mesaj* de către Președintele României se regăsește și în art. 92 consacrat *atribuțiilor în domeniul apărării*. Astfel, potrivit art. 92 alin. (3), măsurile de respingere a unei agresiuni armate împotriva țării, luate de Președintele României, trebuie aduse neîntârziat la cunoștința Parlamentului, de către acesta, *printr-un mesaj*.

Constituția consacră un mesaj în *situații normale* și unul în *cazuri de excepție*. Sau, după cum se arată în analiza acestui articol, mesajele pot fi *facultative*, în aplicarea art. 88 sau *obligatorii*, în aplicarea art. 92 alin. (3) din Legea fundamentală (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 768).

În ce privește *mesajul Președintelui* reglementat prin art. 88 din Constituție, în doctrină, s-a apreciat că, în calitate de șef al executivului, alături de prim-ministru, este firesc ca Președintele să dispună de legături instituționalizate cu Parlamentul, autoritatea publică ce exercită controlul asupra Guvernului și a administrației publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 299).

Astfel, în cazul în care Președintele României consideră că anumite aspecte legate de îmbunătățirea activității autorităților administrației publice, spre exemplu, țin de procesul legislativ sau de controlul parlamentar este firesc și necesar să existe un *canal de comunicare cu Parlamentul*.

Rolul mesajelor prezidențiale este acela de a sensibiliza forul legislativ cu problemele politice prioritare sau care în optica puterii legiuitoare și a puterii executive sunt privite în mod diferit, riscând să producă blocaje în activitatea statală sau convulsii în viața socială (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 75).

Cu alte cuvinte, Președintele nu face decât să atragă atenția asupra unor probleme, fără a dobândi o poziție de superioritate în cadrul sistemului constituțional, Parlamentul fiind suveran să adopte sau nu anumite măsuri ulterioare (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 275).

Legat de exercitarea acestei atribuții constituționale, în absența unui cadru legislativ adecvat, în doctrină s-au ridicat probleme cu privire la *conținutul mesajului*, la *forma de adresare a acestuia*, precum și la *regimul juridic aplicabil* și implicit, *efectele mesajului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 300 și urm.).

În ce privește primul aspect s-a apreciat că sfera problemelor ce pot face obiectul mesajului este *relativ determinată, fiind lăsată la libera apreciere a Președintelui*, care poate decide asupra conținutului acestuia. Președintele dispune de o veritabilă putere discreționară în alegerea conținutului mesajului, care urmează să fie prezentat Parlamentului. Astfel de *probleme de importanță deosebită pentru națiune* ar putea privi: situația economică a țării, starea de sănătate a populației, menținerea ordinii și liniștii publice, iminența unui război, stadiul implementării de către Guvern a unor reforme etc. (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2009, p. 42).

Sub aspectul *formei de adresare a mesajului*, nici Constituția și nici vreun alt text legal nu conțin vreo precizare, putând fi imaginate diverse forme de adresare, și anume: *prezentarea directă de către Președinte, citirea mesajului de către un consilier prezidențial* sau chiar *trimiterea mesajului sub forma unei scrisori publice*.

Față de conținutul art. 88, legat de *regimul juridic și efectele mesajului*, în practica parlamentară și, implicit, în doctrină s-a ridicat problema dacă *dezbaterea* efectivă a acestuia ar trebui să aibă loc imediat sau poate fi făcută și ulterior.

Singura precizare constituțională legată de mesajul Președintelui este cea referitoare la obligația Camerelor de a se reuni în ședință comună pentru a *„primi mesajul Președintelui României"*, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituția republicată. Mesajul poate consta deci, într-o *atenționare oficială a Parlamentului*, un motiv de reflecție și de meditație, fără a fi absolut necesară o dezbatere ulterioară, cu sau fără participarea Președintelui.

Sub acest aspect, la sesizarea Președinților Camerelor, Curtea Constituțională a fost solicitată să se pronunțe cu privire la art. 7 alin. (1) din Regulamentul ședințelor comune ale celor două Camere, potrivit căruia *„prezentarea și dezbaterea mesajelor adresate parlamentului se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi"*.

Prin Decizia nr. 87/1994, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională această prevedere, în ceea ce privește obligativitatea dezbaterii, cu excepția situației avute în vedere de art. 92 alin. (3), referitor la aducerea la cunoștință Parlamentului a măsurilor luate pentru respingerea unei agresiuni.

Din considerentele deciziei reținem că, nicio dispoziție constituțională nu prevede obligația supunerii acestui mesaj spre dezbatere Parlamentului. Mesajul constituie un *act politic exclusiv al Președintelui* pe care Camerele întrunite în ședință comună au numai obligația de a-l „primi". Prin locul și rolul său, derivate din alegerea directă de către popor, asemeni Parlamentului, *Președintele nu poate fi participant la o dezbatere parlamentară*, deoarece aceasta ar însemna să-și angajeze răspunderea politică, ceea ce este contrar poziției sale constituționale.

Primirea mesajului de către Camerele reunite constituie *o modalitate de colaborare dintre cele două autorități alese prin vot direct* (Parlamentul și Președintele României) constând în aducerea la cunoștința parlamentarilor a opiniilor Președintelui cu privire la principalele probleme politice ale națiunii. De aceea, *după primirea mesajului, aspecte ce alcătuiesc conținutul său ar putea face obiectul unei dezbateri, dar ca o problemă separată.*

Prin urmare, Președintele este împuternicit să-și prezinte poziția cu privire la una sau mai multe probleme ce privesc statul, iar în cazul în care se impune o hotărâre în chestiunea respectivă, Parlamentul are libertatea deplină de a decide după cum crede de cuviință (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 201).

§3. Convocarea și dizolvarea Parlamentului

În ceea ce privește **convocarea și dizolvarea Parlamentului**, s-a admis în mod tradițional că, de regulă, șeful statului este cel care convoacă și, corespunzător, „concediază" Parlamentul, declarând sesiunea închisă. De aici și dreptul șefului de stat de a dizolva Parlamentul, de cele mai multe ori după o simplă consultare cu președinții Camerelor și a prim-ministrului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 303).

Convocarea Parlamentului de către Președintele României intervine în două situații. Astfel, potrivit art. 63 alin. (3) din Constituția republicată: *„Parlamentul nou ales se întrunește la convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri"*, iar potrivit art. 66 alin. (2) din Constituție, *„Președintele României (biroul permanent al fiecărei Camere ori cel puțin o treime din numărul deputaților sau senatorilor) poate cere întrunirea Camerei Deputaților și a Senatului în sesiune extraordinară"*.

În primul caz, Președintele are *obligația constituțională* de a convoca noul parlament după alegerile parlamentare generale, în sesiune ordinară, dacă termenul se împlinește în perioada celor două sesiuni ordinare sau în sesiune extraordinară, dacă împlinirea termenului are loc în perioada vacanței parlamentare. Termenul de 20 de zile începe să curgă de la data stabilită pentru desfășurarea alegerilor parlamentare, indiferent de rezultatul acestora și indiferent de numărul tururilor de scrutin care se poate stabili prin legea electorală (*I. Vida*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 144).

În al doilea caz, Președintele este unul din subiectele de sesizare a unei sesiuni extraordinare, alături de biroul permanent al fiecărei Camere ori cel puțin o treime din numărul deputaților sau senatorilor. *Convocarea propriu-zisă, însă, revine președinților celor două Camere*, prevedere ce dă expresie principiului independenței Camerelor în raport cu executivul (*I. Vida*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 152).

În Constituție nu este clarificată, după cum s-a remarcat în doctrină, valoarea juridică a cererii Președintelui, în sensul dacă solicitarea Președintelui este sau nu obligatorie pentru Parlament (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 302).

Răspunsul se află însă în cele două Regulamente ale Camerelor care precizează că, *neaprobarea de către Camera Deputaților, respectiv respingerea de către Senat, a ordinii de zi solicitate împiedică ținerea sesiunii extraordinare.*

Este vorba în acest caz de o depășire a limitelor puterii discreționare de care dispun cele două Camere care, în anumite situații, sunt obligate să se întrunească în sesiune extraordinară, neputând refuza acceptarea ordinii de zi. Avem în vedere, spre exemplu, situația în care Parlamentul, neaflându-se în sesiune, se convoacă de drept, pentru a primi mesajul Președintelui cu privire la măsurile luate pentru respingerea unei agresiuni armate, potrivit art. 92 alin. (3) din Constituție.

În același sens se pronunță și autorul mai sus evocat, susținând că, astfel, Parlamentul și-a depășit prerogativele acordate prin Constituție, numai aceasta putând reglementa competența Parlamentului și a Președintelui, în raporturile lor reciproce. În absența unei prevederi constituționale prin care să fie rezolvată situația menționată, cele două Camere au rezolvat-o în favoarea lor, prin Regulamentele de funcționare.

De asemenea, o discuție specială se face în doctrină cu privire la *posibilitatea convocării de către Președinte, în sesiune extraordinară, doar a unei singure Camere.*

Dacă în cazul celorlalte două subiecte de sesizare este firesc să interpretăm că poate fi avută în vedere convocarea unei sesiuni extraordinare doar pentru o singură Cameră, deși din interpretarea sistematică a Constituției rezultă că regula ar reprezenta-o formularea de către Președinte a unei cereri pentru convocarea ambelor Camere, în doctrină

s-a apreciat că motive speciale ar putea îndreptăți și cererea Președintelui de convocare doar a unei singure Camere (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 31).

Practica parlamentară a demonstrat că cele două Camere pot fi convocate și în sesiuni extraordinare diferite. Astfel, Camera Deputaților a fost convocată în sesiune extraordinară în data de 3 ianuarie 1994, sesiune care a fost suspendată pe data de 4 ianuarie 1994, dată la care a fost convocată o nouă sesiune extraordinară, iar Senatul în data de 25 ianuarie 1994 (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 80, nota 61).

Dizolvarea Parlamentului este reglementată expres în art. 89 din Constituție, putând să intervină în caz de *criză guvernamentală gravă* cu îndeplinirea cumulativă a șase condiții, aspect care o face aproape imposibil de realizat în practica de Stat.

Soluția cu privire la dizolvarea Parlamentului nu a exprimat opțiunea Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, ci mai degrabă decizia politică a Adunării Constituante (*A. Iorgovan*, op. cit., 1998, p. 230, 270-271, 507, 561-563, 787, 822).

Astfel, din analiza prevederii constituționale reiese că dizolvarea Parlamentului este o atribuție lăsată la latitudinea Președintelui, *„după consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură"*.

În plus, *„în cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată și el nu poate fi dizolvat în ultimele șase luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență"*. Referirea la *starea de mobilizare* sau *de război* a fost introdusă prin legea de revizuire.

După cum s-a apreciat în primul comentariu al acestui articol, în sistemul nostru constituțional s-a optat pentru restrângerea acestei atribuții a șefului statului numai la situația în care trebuie format un nou Guvern, fie după alegerile legislative, fie în urma exprimării unui vot de neîncredere în cel existent. Măsura dizolvării Camerelor trebuie să fie rezultatul eșecului evident de formare a unui Guvern care să aibă acceptul Parlamentului (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 202).

Cu alte cuvinte, exercitarea *dreptului de dizolvare a Parlamentului este supusă unor limite constituționale* care au în vedere eșecul tentativelor de formare a Guvernului. Acest drept poate fi exercitat de Președintele României atât la începutul mandatului noului Parlament, care nu reușește să acorde un vot de încredere Guvernului, cât și în timpul mandatului acestuia, dacă în urma aprobării unei moțiuni de cenzură, Guvernul în funcție este demis (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 78).

În același sens se pronunță și alți autori care văd în dizolvare o măsură extremă a încercărilor repetate de formare a unui Guvern acceptat de Parlament (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 32).

De aici identificarea a două categorii de condiții: o *condiție obiectivă*, care constă în refuzul de a acorda votul de încredere Guvernului, și o *condiție subiectivă*, care constă în consultarea Parlamentului.

În absența oricăror precizări cu privire la valoarea juridică a consultării parlamentarilor, în doctrină s-a făcut propunerea înlăturării acestei *condiții subiective*. S-a

susținut astfel că refuzul Parlamentului de a acorda votul de încredere ar trebui să atragă automat, posibilitatea dizolvării acestuia de către Președinte, chiar dacă președinții celor două Camere și liderii grupurilor parlamentare nu ar fi de acord cu aceasta (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 301 și urm.).

Este clar că măsura dizolvării Parlamentului este o măsură gravă, ce nu poate fi luată decât în situații cu totul deosebite, dar în condiții normale ale vieții politice și în niciun caz în timpul stării de asediu, de urgență sau în ultimele șase luni ale mandatului prezidențial, într-un asemenea caz existând temeri că dizolvarea ar putea fi făcută de Președinte pentru a-și asigura în continuare influența politică (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 277).

În doctrină s-a susținut și necesitatea ajustării dispozițiilor referitoare la dizolvarea Parlamentului, deoarece, așa cum sunt ele prevăzute, nu rezolvă o problemă, dizolvarea fiind posibilă pe fondul unei crize politice și instituționale legate de imposibilitatea desemnării unui guvern. *Or, așa cum este reglementarea constituțională actuală, nu se rezolvă nici problema numirii unui nou Guvern și se ajunge și la dizolvarea camerelor. Mai degrabă criza se adâncește decât să fie rezolvată.* Și termenul de 60 de zile este considerat prea lung (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2009, p. 42 și urm.).

§4. Promulgarea legii

A treia *atribuție a Președintelui în raporturile cu Parlamentul*, **promulgarea legii**, reprezintă o constantă a dreptului public contemporan, constând în recunoașterea în favoarea șefului de stat, fie monarh constituțional, fie președinte de republică, a dreptului de a *învesti legile adoptate de Parlament cu formulă executorie*, obligând autoritățile publice să treacă la executarea prevederilor lor.

Cu alte cuvinte, promulgarea reprezintă actul prin care șeful de stat autentifică textul legii, altfel spus, constată și atestă regularitatea adoptării sale (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 234).

În formele de guvernământ republicane se folosește termenul de *promulgare*, în timp ce în formele de guvernământ monarhice se folosește noțiunea de *sancționare* a legilor, fără a exista vreo diferență de conținut între cele două concepte (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 6/2009, p. 337)

Nici în regimul prezidențial și nici în cel semi-prezidențial, președintele nu are inițiativă legislativă, dar el poate opri adoptarea unor proiecte de legi, exercitându-și *dreptul de veto* și dispune trimiterea lor pentru o nouă discutare Camerei (sau Camerelor), în scopul reexaminării proiectului pe care nu îl consideră acceptabil (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 251).

Potrivit art. 77 din Constituția republicată: „(1) *Legea se trimite spre promulgare Președintelui României. Promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primire. (2) Înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii. (3) Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea se face în cel mult*

10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea".

În doctrină s-a apreciat că este o soluție apropiată de formula legiuitorului constituant francez, ce adaugă unele reguli de drept substanțial și de drept procesual în ce privește drepturile și obligațiile Președintelui legate de cererea de reexaminare.

Președintele are obligația constituțională de a promulga legea în termen de 20 de zile de la primirea ei. Promulgarea propriu-zisă se realizează prin emiterea unui decret prezidențial, în temeiul căruia legea urmează să fie numerotată și publicată (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 138).

Dacă Președintele are însă îndoieli cu privire la conținutul legii în întregime sau doar cu privire la anumite prevederi ale ei, fie *sub aspectul constituționalității*, fie *sub aspectul oportunității*, Constituția îi oferă două pârghii de acțiune.

Potrivit prevederii evocate mai sus, *Președintele poate cere reexaminarea legii*, pentru orice motive, care pot merge de la inacceptabilitatea unor texte până la îndreptarea erorilor materiale, caz în care legea se va întoarce la Camere, fiind puse în discuție observațiile făcute de acesta. Șeful statului nu ar putea invoca în acest caz neconstituționalitatea legii, întrucât într-o asemenea ipoteză ar avea deschisă calea sesizării Curții Constituționale, pe de-o parte, iar, pe de altă parte, ar fi nepotrivit ca șeful statului să sesizeze Parlamentul cu privire la neconstituționalitatea unei legi, parlamentarii neputând să „judece" în propria cauză (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 6/2009, p. 338)

Posibilitatea pe care o are Președintele de a cere reexaminarea unei legi îi dă dreptul acestuia ca, în calitate de reprezentant ales al poporului, să facă un triplu control al legilor: un control de oportunitate, un control de constituționalitate și un control de conformitate (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2009, p. 35).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că analiza Președintelui poate viza, pe de-o parte, aspecte de legalitate, deficiențe ale legii legate de procedura de adoptare sau de conținutul său, și, pe de altă parte, aspecte de oportunitate care privesc efectele economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare produse de reglementările adoptate (D.C.C. nr. 30/2016).

Sub aspect procedural, *cererea de reexaminare* se adresează printr-un mesaj prezidențial având ca efect repetarea procedurii parlamentare, începând cu acea Cameră care pentru legea respectivă a avut calitatea de primă Cameră sesizată. *Reexaminarea este sinonimă cu o nouă lectură a legii adoptate, dar una în care nu este obligatorie rediscutarea întregii legi* (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 136 și urm.).

Soluțiile pe care le poate adopta Parlamentul sunt amendarea legii sau, dacă nu este de acord cu cele arătate în cererea de reexaminare, menținerea legii în forma adoptată inițial, ori respingerea legii (*R. Popescu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 684).

A doua pârghie constituțională o găsim în art. 146 lit. a) din Constituția republicată, potrivit căruia Președintele României, alături de alte subiecte de drept, sesizează

Curtea Constituțională anterior promulgării legii, cu *aspecte de neconstituționalitate ale acesteia.*

Dacă soluționând sesizarea, Curtea Constituțională decide că legea este constituțională, o retrimite Președintelui care va fi obligat să o promulge în termen de 10 zile.

Dacă dimpotrivă, Curtea Constituțională împărtășește poziția Președintelui, total sau doar parțial, legea se retrimite Parlamentului care, potrivit art. 147 alin. (2) din Constituția republicată, *va fi obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.*

Prin legea de revizuire a fost înlăturată o prevedere, criticată de-a lungul vremii, potrivit căreia Parlamentul putea *adopta legea în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, caz în care obiecția de neconstituționalitate era înlăturată, iar promulgarea devenea obligatorie.*

Este adevărat însă că exista și posibilitatea ca în Parlament să nu se poată atinge votul de două treimi necesar înlăturării voinței Curții Constituționale.

O problemă care s-a ridicat în doctrină, în absența unor precizări legislative adecvate, privește răspunsul la întrebarea *dacă Președintele ar putea cere direct Parlamentului reexaminarea legii sub aspectul neconstituționalității, dar să sesizeze* **în același timp** *cu aceleași aspecte și Curtea Constituțională.* Răspunsul este negativ. Deși nimic nu oprește ca Președintele României să sesizeze numai Curtea Constituțională sau numai Parlamentul, invocând în cererea de reexaminare și motive de neconstituționalitate, o bună ordine juridică nu permite ca una și aceeași problemă de neconstituționalitate să fie sesizată concomitent Parlamentului și Curții, pentru că *s-ar ajunge la un blocaj instituțional* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 306 și urm.).

De asemenea, nu pot fi sesizate unele aspecte de neconstituționalitate Curții Constituționale și altele să fie cuprinse în cererea de reexaminare adresată Parlamentului.

Rămâne însă deschisă posibilitatea ca Președintele să „sesizeze" Curtea Constituțională și Parlamentul cu aceeași lege, dar pentru probleme diferite, și anume Curtea Constituțională pentru *probleme de natură constituțională*, iar Parlamentul, în principal, pentru *probleme de oportunitate* sau alte categorii de obiecții.

§5. Atribuțiile Președintelui în situații excepționale

Din considerente didactice, analizăm în continuare **atribuțiile Președintelui României în situații excepționale**, care includ la o analiză atentă atât *atribuțiile în domeniul apărării* (declararea mobilizării, respingerea agresiunii armate), cât și *atribuțiile privind măsuri excepționale*, prin instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, reglementate în mod expres în Constituția României din 1991.

În statele occidentale s-a dezvoltat mai ales o practică administrativă și în baza ei a evoluat doctrina, în absența, de regulă, a unui cadru legislativ adecvat și cu atât mai puțin a unor prevederi exprese de natură constituțională (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 316 și urm.).

Este vorba despre **teoria circumstanțelor excepționale**, luarea unor măsuri excepționale fiind de regulă încredințată executivului, dar supusă unor forme variate de ***control parlamentar***.

Este rațiunea pentru care analizăm aceste atribuții în contextul mai larg al atribuțiilor Președintelui în raporturile cu Parlamentul.

În **domeniul apărării**, Președintele României este *comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării*, potrivit art. 92 alin. (1) din Constituție. În exercitarea acestei funcții, prevede art. 92 alin. (2) din Constituție, *„el poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare"*. Această normă constituțională atrage două observații.

În primul rând, o astfel de decizie nu va putea fi luată decât după dezbaterea în Consiliul Suprem de Apărare a Țării, al cărui președinte este Președintele României, într-o asemenea situație neputând fi vorba despre exercițiul unei puteri discreționare (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 209; *M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 425).

Regula enunțată prevede că aprobarea Parlamentului trebuie să fie prealabilă și numai în cazuri cu totul excepționale ea poate surveni ulterior, în maximum 5 zile. Constituția nu precizează care sunt aceste cazuri excepționale, dar ele nu ar putea fi decât situații de o urgență cu totul deosebită, cum ar fi iminența unei agresiuni, amenințarea indubitabilă a țării cu deschiderea ostilităților împotriva sa etc.

Cu alte cuvinte, în primul caz, oportunitatea și necesitatea luării acestei măsuri și, deci, aprecierea situațiilor de fapt care ar justifica-o este lăsată la aprecierea Parlamentului. În al doilea caz, această apreciere este lăsată într-o primă etapă la îndemâna Președintelui, deoarece el poate să o dispună fără aprobarea prealabilă a Parlamentului, dar sub condiția *aprobării ulterioare* a acestuia și încă într-un termen foarte scurt, de cel mult 5 zile (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 39).

Aceste dispoziții trebuie coroborate cu dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. c) din Constituția republicată, care prevăd că declararea mobilizării totale sau parțiale se face de către Camerele reunite în ședință comună.

În al doilea rând, trebuie precizat că refuzul Parlamentului de a aproba hotărârea Președintelui României are ca efect anularea decretului prezidențial de mobilizare.

În plus, mai observăm, față de dispozițiile inițiale ale art. 92 din Constituția din 1991, că legea de revizuire a remediat o deficiență de redactare, și anume absența oricărei precizări cu privire la situația în care Parlamentul nu se află în sesiune, spre deosebire de prevederea care reglementează atribuțiile Președintelui, în cazul unei agresiuni armate. Potrivit art. 92 alin. (4), nou introdus: *„În caz de mobilizare sau de război, Parlamentul își continuă activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor"*.

Potrivit art. 92 alin. (3): *„În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în*

sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii". Această prerogativă a Președintelui trebuie interpretată însă în lumina dispoziției constituționale potrivit căreia Camerele reunite în ședință comună declară *starea de război* (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 192).

În ce privește cea de-a doua categorie de atribuții constând în **măsuri excepționale**, conform art. 93 din Constituția republicată: *„Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora".*

Necesitatea încuviințării de către Parlament a măsurii adoptate a fost considerată deosebit de importantă, deoarece, în practica unor state, au existat situații în care starea de asediu sau starea de urgență a dus practic la paralizarea activității forumului legislativ, întreaga putere concentrându-se la nivelul executivului, Parlamentul nefiind informat în legătură cu măsurile adoptate și uneori, fiind dizolvat chiar, în mod arbitrar (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 283).

Starea de asediu se referă la acțiuni de natură politică, iar *starea de urgență* la acțiuni de altă natură, care creează însă o stare de pericol deosebit. De aceea, instituirea acestor stări se face de Președintele României, în condițiile legii, fie în întreaga țară, fie, după cum a prevăzut Legea de revizuire a Constituției, în unele unități administrativ-teritoriale (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 151).

În această materie a fost adoptată O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 453/2004, modificată și completată ulterior prin Legea nr. 164/2019.

În conținutul acestei reglementări, adoptată pe fondul ultimei mineriade din ianuarie 1999, dar niciodată aplicată, până în anul 2020, *starea de asediu* și *starea de urgență* sunt calificate ca privind **situații de criză** ce impun *„măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea și înlăturarea urmărilor unor dezastre"* (art. 1).

Starea de asediu *reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de altă natură aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale* (art. 2).

Starea de urgență *reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații: a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor cala-*

mități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre (art. 3).

Din analiza acestor definiții este evident că instituirea *stării de asediu* sau a *stării de urgență* presupune **restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**, în condițiile art. 53 din Constituția republicată. De aici întrebarea cine va putea decide proporțiile acestei restrângeri, Președintele, prin decretul de instituire a măsurii excepționale, sau Parlamentul, prin lege? Răspunsul rezultă din coroborarea art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, care consacră necesitatea adoptării unei *legi organice* cu privire la *regimul stării de asediu* și al *stării de urgență* și, respectiv, art. 53 alin. (1) care dispune expres că exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege. Actul normativ vizat este O.U.G. nr. 1/1999.

La data actualizării acestui manual, **România** – asemeni lumii întregi, cu câteva excepții – se află în **stare de urgență**, Președintele României emițând deja **Decretul nr. 195/2020** privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României (pentru 30 de zile potrivit art. 5 din O.U.G. nr. 1/1999) și **Decretul nr. 240/2020** privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României, pentru încă 30 de zile. Sunt două decrete ce conțin prevederi normative, în baza dispozițiilor O.U.G. nr. 1/1999 a căror analiză presupune înțelegerea corectă a ***literei și spiritului art. 93 din Constituție, a originii instituției***, a ***rolului Parlamentului*** în această perioadă etc.

Cum un manual universitar nu poate cuprinde o analiză așa amplă, mai reținem în acest context că O.U.G. nr. 1/1999 a fost deja modificată prin O.U.G. nr. 34/2020 și O.U.G. nr. 48/2020, la interval de doar două săptămâni și că, Avocatul Poporului a sesizat deja Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din O.U.G. nr. 1/1999, inclusiv cele afectate de O.U.G. nr. 34/2020. Dacă la aceste precizări mai adăugăm că, în baza art. 24 din O.U.G. nr. 1/1999 s-au emis deja **10 Ordonanțe militare**, ***acte administrative normative,*** se poate contura imaginea problemelor legislative apărute, generatoare de numeroase dispute judiciare în viitor.

În 6 mai 2020, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul admiterii excepției de neconstituționalitate a art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 ce stabilește regimul răspunderii contravenționale în materie și nu întrunește exigențele de claritate, precizie și previzibilitate și a O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999, care a fost adoptată cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, restrângând exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale. În argumentarea poziției sale, Curtea Constituțională califică decretul Președintelui de instituire a stării de urgență ca fiind un act administrativ normativ.

§6. Referendumul

Tot din sfera atribuțiilor prezidențiale care necesită *intervenția Parlamentului*, dar în raporturile sale cu poporul, face parte ***referendumul, Președintele României, după consultarea Parlamentului, putând cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național*** (art. 90 din Constituție).

Pe această cale se realizează îmbinarea democrației reprezentative cu procedee ale democrației semi-directe, prin care poporul este consultat cu privire la probleme de interes național (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 120).

Prin aceste prevederi constituționale se dă dreptul șefului statului de a fi în permanentă legătură cu cetățenii, cu cei care l-au ales. Este una din modalitățile directe aflate la îndemâna Președintelui de a afla dacă mai are sau nu sprijinul electoratului (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 11/2007, p. 40).

Termenul de *„consultare"* nu trebuie să constituie un motiv de minimalizare a intervenției Parlamentului; în cazul în care acesta ar da un aviz negativ, dar referendumul ar avea loc totuși, există pericolul unui conflict cu urmări imprevizibile, motiv pentru care niciuna din cele două autorități publice implicate nu ar putea fi interesată într-o asemenea eventualitate. Cu alte cuvinte, riscurile politice ale unui asemenea demers pot anula efectele scontate ale referendumului. De aici rezultă și faptul că, referendumul prevăzut de art. 90 din Constituție este un *referendum facultativ*, Președintele nefiind obligat să-l declanșeze (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 121).

În orice caz, atribuția prevăzută la art. 90 din Constituție, poate deveni o armă eficientă pusă la dispoziția Președintelui în vederea contrabalansării unor tendințe spre omnipotență ale Parlamentului (*T. Drăganu*, op. cit., 1992, p. 40).

În ce privește *procedura referendumului*, aceasta presupune două etape succesive: a) *consultarea Parlamentului* care, în Camerele reunite adoptă o hotărâre, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți; b) *consultarea poporului* cu privire la problemele de interes național, ce îi sunt supuse atenției de către Președinte (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 11/2007, p. 44 și urm.).

Etapele procedurale ce trebuie parcurse în organizarea și desfășurarea referendumului sunt: a) anunțarea publică de către Președinte a intenției de a organiza un referendum național; b) consultarea Parlamentului cu privire la tema referendumului și data organizării; c) emiterea de către Parlament a unei hotărâri prin care să-și transmită punctul de vedere cu privire la oportunitatea organizării unui referendum; d) stabilirea obiectului și a datei referendumului național prin decret; e) publicarea decretului în Monitorul Oficial al României, partea I și aducerea la cunoștință publică a obiectului și datei referendumului prin presă, radio și televiziune; f) organizarea referendumului de către Guvern prin ministerul de resort; g) confirmarea rezultatelor referendumului de către Curtea Constituțională (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 11/2007, p. 46 și urm.).

Constituția nu prevede nicio restricție cu privire la organizarea unui referendum în același timp cu desfășurarea oricărui tip de alegeri, potrivit D.C.C. nr. 355/2007.

Potrivit art. 11 alin. (2)-(4) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare: *„Problemele care se supun referendumului și data desfășurării acestuia se stabilesc de Președintele României, prin decret. Punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului inițiat de Președintele României urmează să fie exprimat, printr-o hotărâre adoptată în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității deputaților și*

senatorilor prezenți, în termen de cel mult 20 de zile calendaristice de la solicitarea Președintelui. Dacă Parlamentul nu își transmite punctul de vedere în termenul stabilit la alin. (3), Președintele României emite decretul privind organiza-rea referendumului după expirarea acestui termen, procedura constituțională de consultare a Parlamentului considerându-se îndeplinită".

Până în prezent, fostul Președinte al României, din perioada 2004-2014, a dispus organizarea a două referendumuri, în temeiul art. 90 din Constituție. Primul a fost organizat în aceeași zi cu alegerea primilor reprezentanți ai României în Parlamentul European, la **25 noiembrie 2007** și el a avut ca obiect schimbarea sistemului de vot, întrebarea propriu-zisă vizând trecerea la *alegerea deputaților și senatorilor în circumscripții uninominale, pe baza unui scrutin majoritar în două tururi*?

Ca urmare a faptului că participarea la vot a fost sub 50% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale, exigență impusă de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în vigoare la acel moment, referendumul a fost invalidat.

Al doilea referendum a fost organizat în aceeași zi cu primul tur al alegerilor prezidențiale din **22 noiembrie 2009** și el a urmărit două obiective, și anume *trecerea la Parlament unicameral* și *reducerea numărului de parlamentari la 300*, propuneri ce ar fi presupus o amplă revizuire constituțională. Referendumul, întrunind prezența necesară prevăzută de legea mai sus menționată, a fost validat. Deși ulterior a fost elaborat un proiect al unei legi de revizuire a Constituției care consacra poziția exprimată de majoritatea participanților la referendum, realizat la nivelul Administrației Prezidențiale, dar promovat de Guvernul atunci în exercițiu, acest proiect a fost respins de comisia de specialitate a Parlamentului, învestit în urma alegerilor de la sfârșitul anului 2012. Caracterul *consultativ* al acestui tip de referendum este evidențiat și de faptul că, voința majorității participanților nu s-a materializat în vreun fel, partidele politice care-l ignoraseră fiind votate la scrutinul ulterior cu o majoritate confortabilă.

Președintele României în exercițiu, aflat la al doilea mandat, a organizat un referendum pe tema justiției care a avut loc pe **26 mai 2019**, simultan cu *alegerile pentru Parlamentul European*, consultarea privind răspunsurile la următoarele două întrebări: 1. Sunteți de acord cu interzicerea amnistiei și grațierii pentru infracțiuni de corupție? 2. Sunteți de acord cu interzicerea adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare și cu extinderea dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională? 41,28% dintre românii cu drept de vot s-au prezentat la urne, referendumul fiind validat.

Din această perspectivă, se impune să precizăm în acest context că, potrivit art. 5 alin. (2) și (3) din Legea nr. 3/2000, în forma actuală: „*Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.* (3) *Rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscriși pe listele electorale permanente*".

Prelegerea XII
Președintele României. Atribuțiile sale în cadrul puterii executive și în raporturile cu justiția și Curtea Constituțională

§1. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu alte autorități ale administrației publice

Într-o formulare generală, s-a apreciat în doctrina românească, s-ar putea spune că toate atribuțiile Președintelui României care nu privesc sarcinile de reprezentare a statului și, respectiv, de „mediere între puterile statului, între stat și societate" sunt *atribuții din sfera executivului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 313).

Președintele României fiind unul din cei doi șefi ai executivului, atribuțiile sale în cadrul puterii executive se exercită în raport cu Guvernul și, în principal, cu conducătorul acestuia, cu prim-ministrul și apoi cu alte autorități ale administrației publice, potrivit dispozițiilor constituționale și legale în materie.

În raport cu prim-ministrul, figura politică centrală a Guvernului, care poate fi un om politic sau o personalitate neutră față de partidele politice (un tehnocrat), Președintele are atribuții limitate.

În primul rând, Președintele inițiază și finalizează **procedura de învestitură a Guvernului**, exercitând următoarele două atribuții în acest scop: *desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru* și *numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament* [art. 85 alin. (1) și art. 103 din Constituția republicată].

Tot în raporturile cu Guvernul, Constituția mai prevede următoarele atribuții în sarcina Președintelui: *revocarea și numirea unor membri ai Guvernului, în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală, la propunerea primului-ministru* [art. 85 alin. (2) și (3) din Constituție], *consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită* (art. 86 din Constituție) și *participarea la ședințele Guvernului* (art. 87 din Constituție).

Toate aceste categorii de atribuții vor fi prezentate cu ocazia analizei Guvernului, fiind legate strâns de *formarea*, *organizarea* și *funcționarea* acestuia.

În ce privește *atribuțiile sale în raporturile cu alte autorități ale administrației publice*, am arătat deja cu prilejul evocării atribuțiilor sale *în domeniul apărării* că *Președintele României este comandantul forțelor armate și președintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării*, calitate în care, potrivit legii speciale în materie, convoacă lucrările, coordonează și îndrumă întreaga activitate a acestuia.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Conform art. 119 din Constituția republicată:

„**Consiliul Suprem de Apărare a Țării** *organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii*".

Vechea configurație a reglementării constituționale referitoare la *Consiliul Suprem de Apărare a Țării* a fost completată, ca și dispozițiile vizând *forțele armate*, pentru a se pune în acord terminologia din legislația română cu terminologia din documentele NATO; pentru a da expresie constituțională angajamentelor României în structurile NATO, respectiv evoluțiilor din sfera forțelor armate în contextul pregătirii României în procesul de aderare și apoi de integrare în Uniunea Europeană (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 98).

Art. 65 alin. (2) lit. g) din Constituția republicată, prevede obligația Camerelor de a se reuni în ședință comună pentru *examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării.*

Potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, membrii acestuia sunt: ministrul apărării naționale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, ministrul justiției, ministrul industriei și resurselor, ministrul finanțelor publice, directorul SRI, directorul SIE, șeful Statului Major General și consilierul prezidențial pentru securitate națională. *Președintele României* îndeplinește, după cum deja am precizat, funcția de președinte al acestei autorități, iar *prim-ministrul* pe aceea de vicepreședinte. Consiliul Suprem de Apărare a Țării are un *secretar*, numit de Președinte, care are rang de consilier de stat în cadrul Administrației Prezidențiale.

Consiliul Suprem de Apărare a Țării reprezintă o **autoritate autonomă colegială**, *formată din membri de drept* (*T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 326).

În ce privește ***actele Consiliului Suprem de Apărare a Țării***, acestea pot avea atât *caracter normativ, cât și individual.* Majoritatea au însă un caracter normativ (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 67).

În spiritul exigențelor impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în 2010, hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Țării ar trebui publicate în Monitorul Oficial sub semnătura Președintelui României și a prim-ministrului, cu excepția hotărârilor cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate.

Din păcate, după cum întemeiat s-a remarcat în doctrină, Legea nr. 415/2002 a prevăzut necesitatea comunicării acestor hotărâri, *autorităților administrației publice și instituțiilor publice la care se referă, integral sau în extras, cu excepția celor pentru care se hotărăște altfel*, deși firesc ar fi fost să se prevadă invers, în sensul că acestea se comunică *autorităților administrației publice și instituțiilor interesate, dacă se decide astfel* (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 67-68).

Pe aceeași linie de idei, regulile pentru comunicarea hotărârilor CSAT sunt considerate excesive prin raportare la principiul transparenței care caracterizează

buna guvernare într-o democrație consolidată, motiv pentru care, *de lege ferenda*, este susținută aceeași propunere de mai sus (*V. Vedinaș*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 1033 și urm.).

Tot în categoria *atribuțiilor în raporturile cu alte autorități ale administrației publice*, Președintele României *propune numirea conducătorilor unor autorități ale administrației publice*. Spre exemplu, potrivit art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituția republicată, astfel cum acesta a fost completat, Parlamentul reunit în ședință comună *numește la propunerea Președintelui României pe directorii serviciilor de informații și exercită controlul asupra activității acestor servicii.*

Astfel, față de varianta inițială a acestei dispoziții constituționale care prevedea atribuția de numire, la propunerea Președintelui, doar a directorului *Serviciului Român de Informații*, prin legea de revizuire s-a trecut la folosirea pluralului, fiind vorba de un domeniu în care își desfășoară activitatea mai multe autorități, și nu doar una singură, alături de *Serviciul Român de Informații*, fiind organizat prin lege și *Serviciul de Informații Externe*, precum și *Serviciul de Telecomunicații Speciale*.

În ce privește, *Serviciul Român de Informații*, art. 23 alin. (1) din Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, cu modificările și completările ulterioare prevede: *„Serviciul Român de Informații este condus de un director, cu rang de ministru, numit de Camera Deputaților și Senat în ședință comună, la propunerea Președintelui României, în urma audierii celui propus de către comisia însărcinată să exercite Controlul parlamentar asupra activității Serviciului Român de Informații, care va prezenta un raport în fața celor două Camere ale Parlamentului"*, fiind respectată exigența legiuitorului constituant.

Potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată, cu modificările și completările ulterioare: *„Conducerea Serviciului de Informații Externe se asigură de către un director, cu rang de ministru, numit de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, la propunerea Președintelui României"*.

În schimb, potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 92/1996 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Telecomunicații Speciale, cu modificările și completările ulterioare, *„Conducerea Serviciului de Telecomunicații Speciale este asigurată de un director, cu rang de secretar de stat, numit de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, la propunerea președintelui acestuia"*. Este singurul text legal care nu a fost pus încă în acord cu exigențele constituționale.

Se înțelege, se aprecia în primul comentariu al legii de revizuire din 2003, că vor fi numiți de Parlament numai directorii autorităților administrației publice cu atribuții în această materie, nu și șefii compartimentelor de informații din cadrul diferitelor ministere (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 53).

De asemenea, potrivit art. 94 lit. c) din Constituție: *„Președintele României numește în funcții publice în condițiile prevăzute de lege"*.

Spre exemplu, potrivit art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

„Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, adjuncții acestuia, precum și procurorii șefi de secții ai acestor parchete ***sunt numiți de Președintele României,*** *la propunerea ministrului justiției, cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 15 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată".* „În vederea formulării propunerilor de numire în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1), ministrul justiției organizează o procedură de selecție, pe baza unui interviu, în cadrul căruia candidații susțin un proiect privind exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere pentru care și-au depus candidatura. În vederea asigurării transparenței, audierea candidaților se transmite în direct, audiovideo, pe pagina de internet a Ministerului Justiției, se înregistrează și se publică pe pagina de internet a ministerului".

De asemenea, Președintele României numește în funcții pe prim-adjunctul directorului Serviciului Român de Informații și pe cei trei adjuncți ai acestuia, la propunerea directorului Serviciului Român de Informații, potrivit art. 24 din Legea specială în materie, Legea nr. 14/1992 (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 92).

În plus, potrivit art. 94 lit. a) și b) din Constituție: *„Președintele României conferă decorații și titluri de onoare și acordă gradele de mareșal, de general și de amiral".*

Atribuțiile reglementate în art. 94 din Constituție, sub titlul marginal *„alte atribuții"* sunt legate de poziția de *șef al statului pe plan intern* (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 212).

§2. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe

Considerând **politica externă tot o dimensiune a administrației publice** rezultă că reglementarea unor atribuții și pentru șeful de stat în acest domeniu prezintă și semnificația implicării sale în procesul decizional administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 319).

Politica externă a României, fiind înțeleasă în mod uzual ca o exteriorizare a poziției statului român față de alte state, dar mai ales față de alte organisme internaționale, atrage, în mod inevitabil, implicarea în procesul decizional politic nu doar a autorităților administrației publice situate la nivelul puterii executive, ci și a tuturor autorităților publice, în general, inclusiv a Parlamentului, pentru a se asigura credibilitatea țării în exterior.

Pe planul **politicii externe**, Constituția României conține o serie de prevederi care circumscriu rolul și atribuțiile Parlamentului, Președintelui României și Guvernului în stabilirea și realizarea în concret a acesteia, atribuții care asigură, în mod necesar,

și o colaborare pe acest plan a acestor autorități publice ale statului (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 45).

În egală măsură, și alte autorități publice, ca de exemplu Curtea Constituțională, Avocatul Poporului ș.a.m.d., pot contribui la întărirea poziției României pe plan extern, chiar dacă nu sunt organisme cu caracter politic.

Art. 91 din Constituție consacrat **atribuțiilor în domeniul politicii externe**, reglementează două mari categorii de atribuții în acest domeniu, prin care se exprimă rolul de reprezentare a intereselor țării noastre de către Președintele său, în relațiile internaționale (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 206).

Potrivit art. 91 alin. (1) din Constituția republicată: *„Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate și acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite de lege"*.

Față de varianta inițială a art. 91 alin. (1), cu ocazia revizuirii s-au operat două modificări esențiale.

Pe de-o parte, de la termenul fix de 60 de zile, în care Președintele trebuia să trimită tratatul internațional spre ratificare Parlamentului, a fost introdusă o formulare generică, sintagma **termen rezonabil**, consacrată inclusiv prin Convenția europeană a drepturilor omului.

În același timp, textul constituțional, astfel cum a fost completat, permite o delimitare între tratatele internaționale semnate de Președintele României, urmare a negocierilor Guvernului, și restul tratatelor de mai mică importanță, care se negociază de experți din diferite ministere, fiind semnate de miniștrii de resort sau, după caz, de ministrul de externe ori aprobate de către Guvern (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 77).

În consecință, tratatele internaționale devin opera comună a Președintelui, Guvernului și Parlamentului (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 427).

Cu alte cuvinte, pe acest „teren" se întâlnesc și colaborează toate cele trei autorități publice ale statului (Parlament, Președinte, Guvern), întrucât legiuitorul constituant prevede că încheierea de tratate internaționale este o operă complexă, la a cărei finalizare concură toate cele trei autorități ale statului (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 45).

Prima condiție este în consonanță cu *rolul Guvernului*, prevăzut de art. 102 din Constituția republicată, de a asigura realizarea *politicii interne și externe a țării*.

Negocierea se prezintă ca un proces complex și complicat, ce presupune tehnică diplomatică, dar și o dimensiune politică, implicând întâlniri la diferite niveluri, inclusiv la nivel de șefi de stat sau de Guvern.

Prin modalitatea de reglementare, Constituția a urmărit să-l pună pe Președinte sub control în ce privește „mișcările externe", împiedicându-l să pertracteze și să semneze tratate secrete (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 309).

Semnătura Președintelui nu va avea nicio relevanță dacă Parlamentul nu va ratifica acel tratat, *Președintele fiind doar obligat să-l trimită Parlamentului într-un termen rezonabil.*

Prin *ratificare* se înțelege modalitatea de exprimare a consimțământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat, prin adoptarea unei legi de ratificare de către Parlament sau, în condițiile legii, de către un alt organ abilitat (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 790).

O altă categorie de **atribuții în domeniul politicii externe**, prevăzută în art. 91 alin. (2) și (3) din Constituție, privește asigurarea legăturilor diplomatice cu alte state prin: *acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României, la propunerea Guvernului*; *aprobarea înființării, desființării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice, la propunerea Guvernului* și *acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state* (una din puținele atribuții prezidențiale exercitate necondiționat).

În ce privește primele două atribuții, rezultă că cei doi șefi ai executivului trebuie să negocieze, să se înțeleagă asupra persoanelor și rangului misiunilor diplomatice, condiționarea instituită de Constituție scoțând în evidență caracterul temperat al semi-prezidențialismului specific regimului constituțional (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 46).

În plus, reprezentanții diplomatici ce urmează a fi acreditați sunt supuși unui *vot consultativ* în *comisiile de politică externă* ale celor două Camere, potrivit prevederilor din Regulamentele de organizare și funcționare a Camerelor.

În consecință, raporturile instituționale dintre autoritățile statului implicate în această activitate trebuie să se manifeste în spiritul normelor constituționale referitoare la ***loialitatea constituțională*** fondată pe colaborarea și controlul reciproc între ele (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 791).

Decretele Președintelui *de acreditare și rechemare a reprezentanților diplomatici* trebuie contrasemnate de prim-ministrul, potrivit art. 100 alin. (2) din Constituția republicată.

Acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state reprezintă o practică general urmată în relațiile dintre state, prezentarea scrisorilor de acreditare având loc în cadrul unui ceremonial, către șeful statului, tot el primind reprezentanții diplomatici și după încheierea misiunii lor, pentru o vizită protocolară de rămas bun (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 281).

§3. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu justiția și alte autorități jurisdicționale

În ce privește **atribuțiile Președintelui în raporturile cu justiția**, tradițional, în doctrină au fost analizate două categorii de atribuții, și anume: **numirea magistraților și acordarea grațierii individuale.**

Față de profundele schimbări aduse dispozițiilor constituționale referitoare la *autoritatea judecătorească*, prin legea de revizuire din 2003, și, în special, față de

noua configurație a *Consiliului Superior al Magistraturii*, se impune a adăuga și **atribuția Președintelui de a participa la ședințele acestui organism.**

Art. 133 alin. (1) din Constituția republicată consacră expres rolul *Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției*, esențială pentru menținerea stabilității în raporturile juridice, pentru ordinea de drept și cea constituțională (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 112).

Prin noua reglementare s-a urmărit eliminarea ingerințelor politicului din câmpul de activitate al acestui organism, componența și structura Consiliului Superior al Magistraturii, elaborată după model occidental, obligând, în viitor, guvernele și majoritățile parlamentare să respecte criteriile stabilite expres de Constituție (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 113).

Din păcate, evoluția ulterioară a activității Consiliului Superior al Magistraturii, cu numeroasele probleme apărute, inclusiv sau mai ales în interiorul acestui organism, demonstrează discrepanța considerabilă dintre obiectivele firești gândite și urmărite și practica dezvoltată de această autoritate publică.

Potrivit alin. (6) al aceluiași articol, *„Președintele României prezidează lucrările Consiliului Superior al Magistraturii la care participă"*.

Este o soluție interesantă și inedită, spre deosebire de alte țări (ca, de ex., **Franța** sau **Italia**) unde Președintele Republicii este și președintele Consiliului Superior al Magistraturii. La noi, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este un magistrat, ales prin rotație pe un mandat de un an, dintre membrii acestuia, fără a se exclude posibilitatea pentru Președintele țării de a participa la lucrările Consiliului.

Astfel, acesta este invitat de drept la lucrările Consiliului, el participând ori de câte ori consideră că prezența sa la dezbateri este necesară, se înțelege, din proprie inițiativă, fără a fi nevoie de o invitație. Față de rangul său, el va prezida lucrările acestui organism atunci când participă la ședințele sale, fără drept de vot, nefăcând parte din membrii Consiliului (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 115).

Mai mult decât atât, participarea Președintelui la lucrările Consiliului Superior al Magistraturii apare ca o formă de garantare a drepturilor cetățenilor, care îi sesizează acestuia diferite aspecte din justiție, aduse astfel în discuție, într-o formă instituționalizată, pentru a se trage concluziile și a se adopta măsurile care se impun.

Potrivit art. 134 alin. (1) din Constituția republicată: *„Consiliul Superior al Magistraturii propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiari, în condițiile legii"*.

Această soluție este dominantă în constituțiile contemporane, uneori o asemenea atribuție revenind și ministrului justiției pentru anumite categorii de judecători. Există și state în care judecătorii sunt aleși de cetățeni (mai ales, în sistemul anglo-saxon) sau de către Parlament, pe o anumită durată de timp (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 309).

Consiliul Superior al Magistraturii, în virtutea atribuțiilor sale constituționale, astfel cum acestea au fost reglementate în forma inițială a Constituției din 1991, era posesorul a două funcții izvorâte din necesitatea protejării independenței judecătorilor și a imparțialității procurorilor, și anume: funcția de a asigura numirea judecătorilor

și funcția de a veghea la respectarea principiului inamovibilității judecătorilor, în calitate de consiliu de disciplină (*I. Vida*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 291).

În prezent, în realizarea primei funcții, Consiliul Superior al Magistraturii propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiari care *sunt repartizați și numiți în funcție de către secțiile corespunzătoare ale Consiliul Superior al Magistraturii, pe baza opțiunilor acestora, repartizarea finală realizându-se în funcție de nota finală de absolvire a Institutului Național al Magistraturii*, potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. În cadrul prevederilor constituționale privitoare la numirea magistraților, se poate observa proiectarea unui sistem complex, sistem ce este detaliat prin lege. În baza dispozițiilor constituționale, în activitatea de numire a magistraților este implicat astfel și Președintele României care va proceda la numire în baza unei ***competențe legate***.

Textul constituțional este detaliat prin art. 31 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor potrivit căruia: *„(1) Judecătorii și procurorii care au promovat examenul de capacitate sunt numiți de Președintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. (2) Propunerile de numire se fac în cel mult 30 de zile de la data validării examenului de capacitate. (3) Președintele României nu poate refuza numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor prevăzuți la alin. (1)"*.

Deși Constituția prevede că, în ce privește desemnarea magistraților, ministrul justiției participă „fără drept de vot", ascendența sa ca membru al guvernului rămâne totuși importantă și el ar putea, într-o anumită măsură, să influențeze hotărârile ce se iau (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 404).

S-ar putea susține că o asemenea poziție critică a fost avută în vedere și cu ocazia revizuirii Constituției, dispoziția mai sus evocată, privitoare la prezidarea de către ministrul justiției a lucrărilor Consiliului, cu ocazia desemnării magistraților, chiar și fără drept de vot, fiind complet eliminată din actuala configurație a normei constituționale evocate mai sus.

Numirea judecătorilor definitivi semnifică dobândirea **inamovibilității**, privită ca un *statut juridic special* care presupune protecția judecătorilor în fața oricăror imixtiuni exterioare, aceștia neputând fi transferați, detașați și nici chiar promovați fără acordul lor. Trebuie precizat însă că inamovibilitatea privește numai calitatea de judecător, și nu funcțiile de conducere din instanțele judecătorești (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 294).

Potrivit art. 134 alin. (2) din Constituția republicată: *„Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin legea sa organică. În aceste situații, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție* (care fac parte de drept din Consiliul Superior al Magistraturii – s.n.) *nu au drept de vot"*.

Este vorba despre cea de-a doua funcție a Consiliului Superior al Magistraturii, în materie disciplinară, Constituția republicată prevăzând expres, în art. 134 alin. (3), posibilitatea ca *hotărârile acestui organism în materie disciplinară să poată fi atacate la Înalta Curte de Casație și de Justiție*.

În plus, față de reglementarea constituțională inițială, se regăsește și un text de trimitere [art. 134 alin. (4)] ce permite ca prin legea sa organică să i se stabilească și alte atribuții Consiliului, *„în realizarea rolului său de garant al justiției"*, fiind aici o supapă de siguranță foarte necesară, atât pentru reglarea din interior a justiției, cât și pentru garantarea drepturilor cetățenilor ajunși în fața justiției (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 116).

Potrivit art. 94 lit. d) din Constituție, *Președintele României acordă grațierea individuală*.

Acordarea grațierii individuale este un drept universal al șefului de stat, ce constă într-o măsură de clemență în virtutea căreia o persoană condamnată penal este scutită de executarea totală sau parțială a pedepsei stabilite prin hotărâre judecătorească de condamnare rămasă definitivă (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 113).

Față de această prevedere, în doctrină au fost formulate două concluzii, și anume: *grațierea poate fi și colectivă*, caz în care ea va fi acordată doar prin lege organică conform art. 73 alin. (3) lit. i) din Constituție; acordarea grațierii individuale este o atribuție exclusivă a Președintelui României, fiind exercitată fără vreo altă condiționare procedurală prealabilă, dar nu și posterioară, decretele emise de Președinte în exercitarea acestei atribuții urmând a fi contrasemnate de prim-ministru (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 312).

Șeful statului nu poate fi obligat să ofere explicații sau să-și motiveze actul de grațiere, iar considerentele pe care el își întemeiază decizia pot fi variate: de natură umanitară, de ordin social, medical, îndreptări ale unor decizii pe care le consideră erori judiciare etc. (*A.-M.I. Ciobanu, A.N. Ștefan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 56 și urm.).

Grațierea individuală este exclusiv un act de clemență, de natură umanitară, ea neputând fi acordată pe alte motive, precum cele politice, contrasemnarea decretului de grațiere de către Primul-ministru conferind acestui tip de acte administrative caracterul de co-decizie a celor două autorități publice unipersonale, s-a mai susținut în doctrină (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 1/2005, p. 134 și p. 140).

Recurgerea la această prerogativă prezidențială în ultimele zile de exercitare a mandatului de către Președintele României din perioada 2000-2004 a creat o situație controversată, privită diferit în doctrina de drept public.

Astfel, în luna decembrie 2004, prin două decrete emise la două zile distanță, au fost grațiate mai multe persoane, iar apoi grațierea acordată uneia dintre acestea a fost revocată.

Într-o opinie s-a apreciat că Decretul nr. 1164/2004, *decretul de grațiere este nevalid*, deoarece la contrasemnare, consimțământul prim-ministrului a fost viciat prin eroare, nu s-au respectat cerințele Legii nr. 546/2002 privind indicarea pedepsei

grațiate, iar grațierea nu a fost acordată din motive pur umanitare. La rândul său, Decretul nr. 1173/2004, *decretul de revocare a grațierii, a fost considerat* în egală măsură *ca fiind nevalid*, deoarece, prin natura lui, actul administrativ de grațiere este irevocabil pentru autoritatea emitentă și, în plus, acesta fusese executat, producându-și efectele. Răspunderea juridică pentru ambele decrete aparține Prim-ministrului, iar cele două decrete, fiind acte administrative, sunt supuse cenzurii instanțelor de contencios administrativ, a mai precizat același autor (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 1/2005, p. 130).

Pe aceeași linie de idei, într-o altă opinie s-a susținut că Decretul nr. 1164/2004 se înscrie în categoria actelor administrative care au fost realizate material și, deci, nu poate fi revocat, iar Decretul nr. 1173/2004 nu poate produce efecte juridice, fiind dat cu încălcarea unor principii de drept general admise, cum este principiul irevocabilității actelor administrative individuale, cu unele excepții, printre care se numără și categoria actelor executate material. În plus, în ce privește decretul de grațiere sunt exprimate două ipoteze: fie acesta este afectat de grave erori materiale, putând fi încadrat în categoria actelor administrative inexistente, caz în care revocarea nu ar mai fi fost necesară, actul fiind considerat că nu a existat vreodată, fie viciile care-l afectează nu sunt atât de vizibile încât să justifice sancțiunea inexistenței, el putând fi atacat în instanța de contencios administrativ, potrivit Legii nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, aplicabilă în acel moment, Legea nr. 554/2004 intrând în vigoare la data de 6 ianuarie 2005, deci ulterior emiterii decretelor. Același autor consideră că prim-ministrului îi revine doar o răspundere politică, acțiunea în anulare putând fi îndreptată doar împotriva Președintelui (*R. Carp*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2004, p. 17, p. 22 și urm.).

Pe baza unei ample argumentări, s-a mai susținut că decretele Președintelui României contrasemnate de Primul-ministru sunt *acte juridice complexe*, ce evocă un raport de natură constituțională între cei doi șefi ai Executivului, pe de-o parte, și Parlament, pe de altă parte, *intrând în sfera finelor de neprimire* consacrate în art. 126 alin. (6) din Constituția republicată, adică a **actelor care privesc raporturile cu Parlamentul**. *Măsura grațierii individuale este revocabilă*, s-a mai precizat, ea având la bază nu numai dreptul Președintelui de a o acorda, ci și prezumția de „grațiere", de iertare din partea opiniei publice, care, în cazul în speță, nu a funcționat, pentru restabilirea echilibrului social, revocarea grațierii devenind o obligație pentru Președinte (*A. Iorgovan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 75).

În sfârșit, președintele secției de contencios administrativ și fiscal a instanței supreme, la acea vreme, și-a exprimat opinia că *atât decretul de grațiere, cât și cel de revocare a grațierii sunt acte de autoritate, nesupuse controlului instanței de contencios administrativ* (*C. Furtună*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 77).

Prin Decizia nr. 1840/2005, Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție a calificat astfel de decrete ca fiind *„acte juridice unilaterale de drept public prin care se manifestă două voințe, dar care produc același efect și independent de faptul că acestea sunt numite acte administrative complexe sau acte*

administrative tipice". În consecință, acestea *„nu pot fi asimilate unei alte categorii de acte administrative, fiind rezultatul unor raporturi de natură constituțională, pe de-o parte, între cei doi șefi ai executivului, pe de altă parte, cu Parlamentul"*.

Consecința acestei argumentări a instanței supreme a constituit-o calificarea contrasemnăturii primului-ministru, care răspunde în fața legislativului, ca o formă de control parlamentar indirect asupra decretelor în discuție, de aici rezultând și inadmisibilitatea contestării lor pe cale judecătorească, conform art. 126 alin. (6) din Constituția României republicată (*A.-M.I. Ciobanu, A.N. Ștefan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 58).

În opinia autoarelor mai sus citate, pe care o împărtășim, *decretele prin care se acordă grațierea individuală* nu ar trebui exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ, întrucât nu se încadrează în ipotezele prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituție. Se apreciază astfel că, rațiunea introducerii obligației contrasemnării unor decrete constă în necesitatea existenței unei forme de răspundere politică pe care cel puțin una dintre autoritățile publice implicate în procedura emiterii acestora trebuie să și-o asume în fața Parlamentului (*A.-M.I. Ciobanu, A.N. Ștefan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 59).

Instanța de judecată învestită cu soluționarea unei cereri prin care se contestă un decret de grațiere ar urma să verifice dacă sunt întrunite condițiile legale pentru acordarea acesteia, adică dacă sunt respectate condițiile de formă și de procedură.

În ce privește **raporturile Președintelui cu Curtea Constituțională**, autoritatea publică având în principal atribuții de control al constituționalității legilor, reglementată în titlul V din Constituție (art. 142-147), vom reține că, potrivit art. 142 alin. (3), *Președintele României numește trei din judecătorii Curții Constituționale*, trei fiind numiți de Camera Deputaților și trei de către Senat.

Judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior.

În plus, după cum am subliniat cu ocazia evocării atribuției Președintelui de *promulgare a legii*, potrivit art. 146 lit. a), *Președintele poate sesiza Curtea Constituțională*, alături de alte subiecte de sesizare, *cu privire la neconstituționalitatea unei legi*, înainte de promulgare, cu toate consecințele ce decurg de aici.

În sfera **raporturilor dintre Președinte și Curtea Constituțională** se înscriu și cele referitoare la: sesizarea Curții, alături de alte subiecte de sesizare, pentru *soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice* [art. 146 alin. e) din Constituția republicată, atribuție introdusă în 2003]; *controlul respectării procedurii alegerii Președintelui României și confirmării rezultatelor sufragiului, de către Curte* [art. 146 lit. f) din Constituția republicată]; *constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunicarea celor constatate Parlamentului și Guvernului, de către Curte* [art. 146 lit. g) din Constituția republicată]; *acordarea unui aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, de către Curte* [art. 146 lit. h) din Constituția republicată].

Prelegerea XIII
Președintele României. Acte și răspundere

§1. Actele Președintelui României

Potrivit art. 100 din Constituția republicată: *„(1) În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența decretului. (2) Decretele emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în articolul 91 alineatele (1) și (2), articolul 92 alineatele (2) și (3), articolul 93 alineatul (1) și articolul 94 literele a), b) și d) se contrasemnează de primul-ministru".*

Cu toate că art. 100 din Constituție are ca titlu marginal **„Actele Președintelui"**, în realitate sunt avute în vedere doar **actele juridice** ale șefului statului, numite **decrete**, *a căror publicare în Monitorul Oficial al României este obligatorie, sub sancțiunea inexistenței.* Deși cu ocazia revizuirii din 2003 ar fi putut fi remediată această inadvertență, eventual prin schimbarea titlului marginal în *„Decretele Președintelui"*, acest lucru nu s-a întâmplat, norma constituțională rămânând neschimbată.

În exercitarea atribuțiilor sale constituționale, Președintele poate fi însă și autorul unor **acte cu caracter politic**, care nu se concretizează în decrete, deci în acte producătoare de efecte juridice. Un exemplu îl reprezintă *mesajele* adresate Parlamentului, potrivit art. 88 din Constituție. Prin urmare, Președintele emite **decrete**, ca *acte juridice*, care pot avea însă și o conotație politică, precum și **mesaje, declarații** etc., ca *acte exclusiv politice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 323).

Dintr-o altă perspectivă, în doctrina de drept public se subliniază că, în vreme ce art. 100 alin. (1) din Constituție se referă la *actele juridice* care, de regulă, sunt emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale, trebuie observate și celelalte prevederi constituționale, ce se referă la *alte categorii de acte juridice* ce generează obligații constituționale procedurale pentru alte autorități publice, precum: solicitarea încuviințării de către Parlament a măsurilor adoptate în situații excepționale, cererea prin care solicită Parlamentului reexaminarea legii, sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea unei legi (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 744).

Deși nu se publică în Monitorul Oficial, aceste cereri au un destinatar precis, Parlamentul României sau Curtea Constituțională, cărora li se aduc la cunoștință printr-o adresă scrisă, sub semnătura Președintelui României, în care se regăsesc și motivele cererii (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 841).

Prin stabilirea expresă a obligativității publicării decretelor Președintelui în Monitorul Oficial al României, sub sancțiunea *inexistenței*, legiuitorul constituant a dorit să creeze cadrul juridic necesar îndepărtării definitive a unei practici profund

nedemocratice a decretelor nepublicate, care vizau încălcarea drepturilor cetățenești sau reglementarea unor probleme în afara cunoștinței opiniei publice (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 222; *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 293).

Termenul de *inexistență* a unui act are în dreptul public, după cum vom constata studiind *teoria generală a actului administrativ*, accepțiunea lipsei totale de valoare juridică, aprecierea finală fiind aceea că actul nici nu a existat vreodată.

În ce privește **regimul juridic aplicabil decretelor Președintelui**, în principiu, *ele sunt supuse regulii contrasemnării de către prim-ministru.*

Contrasemnarea este cerută expres pentru decretele prin care Președintele: înaintează Parlamentului, spre ratificare, tratatele internaționale pe care le-a încheiat; acreditează sau recheamă reprezentanți diplomatici ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice; declară mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate sau ia măsuri de respingere a unei agresiuni armate declanșate împotriva țării, instituie starea de asediu sau starea de urgență; conferă distincții, face avansări în gradele superioare ale armatei și acordă grațierea individuală.

Printre decretele ce concretizează *atribuții inerente Președintelui*, ce nu necesită contrasemnarea, menționăm: desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcții publice, în unele cazuri.

Contrasemnarea decretelor Președintelui contribuie, în esență, la angajarea răspunderii șefului Guvernului pentru conținutul actului, atestând conformitatea acestuia atât cu prevederile legale, cât și cu voința organului pe care prim-ministrul îl reprezintă. Deci, implicit, se susține în doctrină, pentru actele contrasemnate de acesta, Președintele nu poartă niciun fel de răspundere (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 222; *C. Manda*, op. cit., 2008, p. 156).

Totodată, s-a exprimat și opinia conform căreia contrasemnătura premierului este o condiție formală esențială de valabilitate a decretului, fără de care actul este lovit de nulitate absolută – antrenând concomitent și răspunderea solidară a acestuia, alăturată șefului statului – certificând legalitatea actului care, de cele mai multe ori, produce efecte pe planul dreptului administrativ (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 288).

În ce privește semnificația juridică a acestei operațiuni, s-a susținut, fie că aceasta ar constitui un mijloc tehnic de asociere a Președintelui la activitatea specifică Guvernului, fie că ar reprezenta un „transfer" al unor prerogative ale Președintelui către Guvern ori „partajarea" exercitării unor atribuții între Președinte și Guvern (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 51).

Existența unor decrete ale Președintelui care sunt supuse regulii contrasemnării prim-ministrului și a altora care sunt exceptate de la această regulă se explică prin modul concret de exercitare a atribuțiilor prezidențiale care fac obiectul decretelor emise în exercitarea acestor atribuții (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 128).

Astfel, în cea mai mare parte, decretele care nu sunt contrasemnate de prim-ministru intră în *sfera relațiilor Președintelui României cu Parlamentul*, emiterea acestora fiind condiționată de consultarea sau încuviințarea Parlamentului, iar o

altă categorie de decrete, în special cele de *numiri în funcții*, sunt supuse unor condiții stabilite de lege, majoritatea fiind condiționate de propunerile altor autorități publice. De altfel, este vorba despre singura atribuție constituțională a Președintelui României pentru exercitarea căreia prevederea constituțională trimite expres la lege.

Lipsa contrasemnăturii atrage nulitatea decretului Președintelui, prim-ministrul asumându-și o răspundere politică față de Parlament, în momentul contrasemnării, aspect ce apropie regimul nostru politic de unul parlamentar.

De altfel, fiind sesizată să se pronunțe dacă există un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și prim-ministru generat de refuzul nemotivat de a contrasemna decretul Președintelui României privind conferirea unor decorații mai multor personalități ale culturii românești ce au asigurat conducerea Institutului Cultural Român în perioada 2005-2012, prin Decizia nr. 285/2014, CCR s-a pronunțat atât asupra refuzului contrasemnării decretului, cât și asupra motivării refuzului de contrasemnare a decretului (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 52).

Cu privire la refuzul contrasemnării, Curtea a reținut că „exercitarea atribuției Președintelui României de a conferi, prin decret, decorații sau titluri de onoare este supusă unei condiții exterioare, respectiv contrasemnarea decretului, condiție fără de care acesta nu poate fi emis". „Rațiunea pentru care legiuitorul constituant a introdus obligația contrasemnării decretelor Președintelui prevăzute la art. 100 alin. (2) din Constituție este dată atât de necesitatea exercitării unui control de legalitate cu privire la actul Președintelui, cât și de necesitatea existenței unei forme de răspundere politică pe care una dintre autoritățile publice implicate în procedura emiterii decretului de conferire a decorațiilor trebuie să și-o asume în fața Parlamentului. Cum Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, această răspundere îi revine prim-ministrului pentru actul contrasemnării. De aceea, în vederea contrasemnării decretului de conferire a decorațiilor, între Președintele României și prim-ministru există posibilitatea consultării prealabile emiterii unui decret, chiar și la nivel informal".

În ce privește **natura juridică a decretelor Președintelui**, acestea sunt calificate ca fiind ***acte administrative***, producătoare de efecte juridice.

Prin urmare, decretele pot fi atacate în instanța de contencios administrativ, potrivit legii speciale în materie, cu excepția decretelor care intră în sfera actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 324).

Argumentam în edițiile anterioare ale manualului nostru, considerentele pentru care, *decretele Președintelui pot fi doar acte administrative individuale*, poziție susținută și de alți autori, rămași minoritari ca număr (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 324; *M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 430; *E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 77).

Împotriva opiniei majorității care susținea că *decretele Președintelui pot fi și acte administrative normative*, exemplificând cu decretele de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate, de respingere a unei agresiuni armate sau cu cele de instituire a stării de asediu sau de urgență, apreciam că Președintele nu ar putea lua decizii fundamentale pentru soarta țării cum sunt cele ce pot fi instituite prin decretele mai sus menționate, decât în fruntea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în calitate de Președinte al

acestuia, autoritate care în situațiile evocate (mobilizare totală sau parțială și instituire a stării de asediu sau de urgență) ar trebui să se întrunească imediat. În acest caz, decretele Președintelui vor avea doar rolul de a face incidente hotărârile colective ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării și, de fapt, de a declanșa aplicarea cadrului legal în materie. Potrivit art. 4 lit. b) din Legea nr. 415/2002 privind Consiliului Suprem de Apărare a Țării, acesta, *la solicitarea Președintelui României, analizează și propune măsuri pentru: 1. instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele localități; 2. declararea mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate; 3. respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării; 4. declararea stării de război și încetarea sa; 5. inițierea, suspendarea sau încetarea acțiunilor militare.*

Mai mult decât atât, apreciam că reglementările aplicabile în astfel de situații consacră *restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau unor libertăți cetățenești*, tocmai ca urmare a **situației de război** sau a unor **stări excepționale** apărute, or, potrivit **art. 53 din Constituție**, *acestea pot fi luate doar printr-o lege și*, pe cale de consecință, nu printr-un decret al Președintelui. Măsurile ce ar urma să fie luate sunt conținute în acte normative speciale (ca, de exemplu, **O.U.G. nr. 1/1999** privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență), iar decretul Președintelui nu face decât să instituie regimul juridic prevăzut în astfel de acte normative.

Susținerea acestei teorii putea fi menținută și în absența unor decrete *emise în cazul exercitării unor atribuții în domeniul apărării* sau *în cazul luării unor măsuri excepționale*, ce constituiau ipoteze rămase doar la nivel teoretic, din fericire, după cum precizam atunci.

Din păcate, așa cum am mai arătat, la data redactării acestei noi ediții, ne aflăm într-o astfel de ipoteză, într-o perioadă de anormalitate pentru funcționarea societății, Președintele României în exercițiu fiind deja autorul a două decrete emise în vederea **instituirii** și respectiv, **prelungirii stării de urgență**, datorită unei pandemii cu un virus contagios, și anume **Decretul nr. 195/2020** și **Decretul nr. 240/2020.**

Este adevărat că ambele decrete evocă în preambul, după o amplă motivație a emiterii lor, două Hotărâri ale CSAT, ale cărui ședințe nu au fost cunoscute opiniei publice și că ele se întemeiază pe art. 93 alin. (1) și pe art. 100 din Constituție, având ca temei legal, dispoziții ale O.U.G. nr. 1/1999, pentru prima dată pusă în aplicare, doar sub aspectul prevederilor referitoare la **starea de urgență**.

De altfel, chiar art. 14 din acest act normativ stabilește că: „*Decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență trebuie să prevadă următoarele*: a) *motivele care au impus instituirea stării*; b) *zona în care se instituie*; c) *perioada pentru care se instituie*; c[1]) *măsurile de primă urgență ce urmează a fi luate*; d) *drepturile și libertățile fundamentale al căror exercițiu se restrânge, în limitele prevederilor constituționale și ale art. 4 din prezenta ordonanță de urgență*; e) *autoritățile militare și civile desemnate pentru executarea prevederilor decretului și competențele acestora*; f) *alte prevederi, dacă se consideră necesare*".

Este însă fără îndoială, că cele două decrete prezidențiale, care vor rămâne probabil, „de referință" în sistemul de drept românesc, au **caracter normativ** stabilind norme imperative poporului român ce constau în restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale, două anexe prevăzând ***măsuri de primă urgență cu aplicabilitate directă*** și respectiv, ***măsuri de primă urgență cu aplicabilitate graduală.***

Cum am precizat deja, un manual universitar nu permite o analiză temeinică a validității acestor decrete, a numeroaselor probleme pe care aplicarea măsurilor luate le ridică în practică, deja analizate și în mare măsură, criticate, în mediul online. De altfel, dacă ar fi să reținem doar domeniul educației care ne este familiar, conținutul art. 49 din Anexa 1 a Decretului nr. 195/2020 potrivit căruia: *„Pe durata stării de urgență, cursurile din toate unitățile și instituțiile de învățământ se suspendă"* a trebuit „completat" cu un ordin al ministrului de resort, care se referă la „mutarea" activităților didactice în mediul online (atât cât o permit realitățile românești – s.n).

Era rolul și rostul decretelor Președintelui României să stabilească măsuri în toate domeniile de activitate din România? Beneficiază Președintele României prin serviciile din subordinea sa, de informații și date concludente și la zi, din domeniile: *ordine publică, stare civilă, economic, fonduri europene, sănătate, muncă și protecție socială, justiție, afaceri externe, transporturi și infrastructură, educație* și *cercetare* pentru a „legifera" în aceste domenii? Utilizăm termenul „legiferare" în cunoștință de cauză, existând în cuprinsul decretelor, dispoziții prin care se intervine în aplicarea unor acte normative ce reglementează primar relațiile sociale!

Un răspuns categoric și precis cu privire la constituționalitatea actelor normative și legalitatea actelor administrative normative și individuale adoptate în această perioadă nefastă nu doar pentru România, ci pentru întreaga lume, nu poate fi dat curând! Dar, este evident că s-a pornit la drum cu un act normativ necorespunzător, cu aspecte de neconstituționalitate evidente, care nu surprinde și nu respectă semnificația art. 93 din Constituție, în care rolul Parlamentului nu poate fi ignorat.

În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României poate recurge și la alte *acte juridice*, cum ar fi ***deciziile*** emise în temeiul *Regulamentului de organizare și funcționare a Administrației Prezidențiale*, de numire a consilierilor de stat etc. Emiterea unor astfel de acte cu caracter juridic ridică problema unei eventuale neconstituționalități a acestora.

Totodată, după cum s-a remarcat în doctrină, în absența unei prevederi exprese, deciziile Președintelui nu se publică, *de lege ferenda,* apreciindu-se că ar fi necesară o modificare a Legii nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României în acest sens (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 841).

În ce ne privește, credem că o referire la *deciziile Președintelui* ar exceda obiectului de reglementare al legii, ce rezultă din chiar titlul acesteia, pe de-o parte, iar pe de altă parte, considerăm că acest tip de acte administrative necesare în exercitarea unor atribuții firești, cum ar fi numirea unor consilieri, pe lângă consilierii prezidențiali, ar trebui să-și găsească consacrarea în articolul din Constituție destinat actelor juridice ale Președintelui, titlul marginal fiind necesar să fie reformulat.

§2. Răspunderea Președintelui României

În ce privește problema **răspunderii Președintelui României**, Constituția din 1991 a consacrat două texte distincte acestei instituții [art. 84 alin. (3) și art. 95], soluție tehnică ce a determinat o serie de consecințe sub aspectul *naturii* și a *regimului juridic aplicabil* fiecărei *forme de răspundere* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 328).

Deficiența de redactare inițială a regimului constituțional consacrat *răspunderii Președintelui României* a fost remediată prin legea de revizuire, prin deplasarea fostului art. 84 alin. (3) referitor la *punerea sa sub acuzare*, imediat după textul constituțional consacrat *suspendării sale din funcție*, cu rezolvarea aspectelor sesizate de doctrină, rezultate din analiza comparativă a celor două reglementări.

Art. 95 din Constituția republicată prevede **suspendarea din funcție** privită ca o *răspundere politică a Președintelui*, urmată de **sancțiunea demiterii prin referendum**, fiind vorba deci, de o *răspundere administrativ-disciplinară*.

Calificarea de către doctrină a răspunderii consacrate prin art. 95 din Constituție ca fiind o *răspundere politică a Președintelui* are, în principal, considerente didactice la origine, tradiționala răspundere politică fiind de fapt tot o formă a răspunderii juridice, instituție a dreptului constituțional (în cazul parlamentarilor), respectiv a dreptului administrativ (în cazul Președintelui Republicii și al miniștrilor).

Nu se poate vorbi de imunitatea completă a Președintelui pe plan politic, dar nici de caracterul exclusiv politic al răspunderii reglementate de art. 95 din Constituție, se susține în doctrina de drept constituțional (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 180).

În plus, după cum s-a sesizat, denumim astfel această răspundere, pentru a o deosebi de răspunderea penală, pentru că *urmările acestei răspunderi sunt de fapt politico-juridice* (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 268).

Art. 84 alin. (3) din Constituția din 1991, devenit art. 96 în Constituția republicată, cu unele modificări și completări, instituie posibilitatea înlăturării imunității Președintelui și a punerii sale sub acuzare pentru o faptă deosebit de gravă, acuzarea de înaltă trădare, consacrând o formă de **răspundere penală** a acestuia.

Pentru actele sale administrative, Președintele poate fi tras la ***răspundere administrativ-patrimonială,*** în baza art. 52 (*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*) din Constituția republicată, asemeni oricărei autorități a administrației publice, în condițiile Legii contenciosul administrativ.

Pentru fapte care nu au legătură cu prerogativele funcției de președinte al țării, acesta ar trebui să răspundă ca orice cetățean, potrivit dreptului comun.

Această susținere trebuie nuanțată, în raport cu Decizia Curții Constituționale, pronunțată în urma sesizării cu o excepție de neconstituționalitate având ca obiect art. 312 alin. (2) C.proc.pen. (referitor la suspendarea urmăririi penale în situația în care există un impediment legal temporar pentru punerea în mișcare a acțiunii penale față de o persoană). Astfel, prin Decizia nr. 678/2014 s-a statuat că Președintele va putea răspunde penal, după ce dispare *inviolabilitatea*, pentru toate faptele realizate în timpul mandatului, indiferent dacă au fost săvârșite în exercitarea atribuțiilor sau în afara unui astfel de cadru, cu condiția ca pretinsele infracțiuni să nu constea în

declarații, mesaje, comunicate sau alte acte de natură politică. Aceste concluzii s-au raportat la *răspunderea penală*, Curtea insistând asupra faptului că Președintele nu poate fi supus niciunei proceduri de acest gen în timpul exercitării mandatului său, cu excepția *„punerii sub acuzare pentru înaltă trădare"*. În tot acest interval de timp există un veritabil *„impediment legal"*, în sensul dispozițiilor noului Cod de procedură penală, pentru derularea urmării penale, aceasta urmând să-și reia ulterior cursul. S-a reținut că pe durata mandatului prezidențial operează suspendarea prescripției răspunderii penale, în temeiul art. 156 alin. (1) C.pen. (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 112).

În schimb, în ce privește, spre exemplu, nerespectarea prevederilor dintr-un contract de împrumut bancar pentru nevoi personale, ar trebui antrenată răspunderea sa contractuală, în condițiile Codului civil (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 597).

Deoarece, în mod obișnuit analiza *răspunderii Președintelui României* pornește de la dispozițiile constituționale în materie, autorii de drept administrativ prezintă această instituție, delimitând *răspunderea politică* de *răspunderea penală* a acestuia.

În ce privește ***regimul răspunderii politice a Președintelui României***, Constituția leagă procedura acesteia de inițiativa parlamentară, de poziția autorității ce exercită jurisdicția constituțională și de votul popular (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 330).

Procedura suspendării, *în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care Președintele încalcă prevederile Constituției*, poate fi inițiată de *cel puțin o treime din numărul deputaților și al senatorilor* și trebuie adusă neîntârziat la cunoștință Președintelui.

Propunerea trebuie temeinic motivată, iar treimea de parlamentari se raportează la totalul acestora, indiferent de ponderea deputaților sau senatorilor.

Potrivit art. 80 din Regulamentul ședințelor comune ale Parlamentului, *„propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României în cazul săvârșirii de către acesta a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, făcută de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor, se depune concomitent la birourile permanente ale Camerelor Parlamentului. Birourile permanente, sub semnătura președinților, comunică neîntârziat această propunere Președintelui României, precizându-se totodată data și locul ședinței comune a Camerelor"*.

Ulterior inițierii procedurii, Parlamentul trebuie să prezinte în ședință comună propunerea. Deci, competența dezbaterii și votării propunerii va aparține Camerelor reunite în ședință comună. În cazul în care parlamentarii consideră că nu există suficiente informații privitoare la suspendarea din funcție, aceștia pot decide cu votul majorității constituirea unei *Comisii de anchetă*.

Înainte de dezbaterea propunerii de suspendare, este obligatorie sesizarea Curții Constituționale în vederea emiterii unui **aviz consultativ** potrivit art. 95 alin. (1) coroborat cu art. 146 lit. h) din Constituția republicată. Fiind vorba de un aviz consultativ, față de *teoria generală a actului administrativ* vom preciza că este vorba de un aviz care trebuie obligatoriu cerut, fără a exista însă și obligația respectării conținutului său.

Abia după primirea avizului se poate trece la dezbaterea propunerii de suspendare. Potrivit Constituției, *Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută*, aspect lăsat la latitudinea șefului de stat, la libera sa apreciere, Președintele neavând deci o obligație în acest sens.

Procedura de suspendare este dezbătută după procedura stabilită de Regulamentul ședințelor comune, iar *pentru a deveni efectivă* **trebuie să fie votată de majoritatea deputaților și senatorilor.** *În cazul aprobării ei, în cel mult 30 de zile se organizează un* **referendum pentru demiterea președintelui.**

Referendumul constituie forma juridică primară de manifestare a suveranității naționale, el evocă democrația directă, iar în cazul art. 95 din Constituție reprezintă și un mijloc de soluționare a conflictului politic dintre Parlament și Președinte, ambele fiind autorități legitimate de votul popular (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 334).

Justificarea unei asemenea proceduri pornește de la premisa că Președintele României a fost ales de întreg corpul electoral, în cadrul unei circumscripții cuprinzând întreaga țară, motiv pentru care el nu poate fi demis decât tot de corpul electoral astfel delimitat (*M. Constantinescu*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 152).

Obiectul și data referendumului se stabilesc prin Hotărâre a Parlamentului, în condițiile Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

În urma referendumului pot să apară două situații. Într-o primă ipoteză, *poporul poate să confirme votul parlamentar*, caz în care Președintele se consideră demis pe data organizării referendumului, intervenind vacanța funcției și declanșându-se procedura organizării de noi alegeri prezidențiale, în maxim 3 luni. Într-o a doua ipoteză, se poate întâmpla ca populația să aibă o poziție diferită față de cea a Parlamentului, să nu voteze în favoarea demiterii Președintelui, situație ce ar echivala cu un *vot de blam* adresat forului legislativ, aspect care ar putea determina punerea în discuție a dizolvării sale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 334).

Deși perfect argumentat acest punct de vedere, pentru a putea fi efectiv aplicat, el ar fi trebuit să-și găsească o consacrare expresă în Constituție, iar acest lucru nu s-a întâmplat cu ocazia singurei revizuiri constituționale de până acum.

În acest sens, s-a propus introducerea unui nou alineat, potrivit căruia, atunci când poporul respinge demiterea Președintelui, Parlamentul este dizolvat de drept urmând a se organiza alegeri parlamentare în 60 de zile (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 432).

Sau – după cum s-a mai susținut – Parlamentul dispune de o veritabilă putere discreționară de a-l suspenda pe Președinte, apreciind că faptele care i se impută acestuia sunt fapte grave de încălcare a Constituției, motiv pentru care legea fundamentală ar trebui să prevadă și sancțiuni pentru Parlament atunci când abuzează de acest drept (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 12/2007, p. 32).

De altfel, dizolvarea Parlamentului, reglementată expres în art. 89 din Constituție și supusă unor multiple condiționări, nu poate să intervină, în opinia noastră, decât cu respectarea în totalitate a acestor prevederi, ceea ce o face aproape imposibil de realizat. Prin urmare, *în cazul în care populația se va pronunța împotriva demiterii Președintelui și, implicit, contrar poziției exprimate de Parlament, Președintele ar trebui să-și reia activitatea*, cu toate consecințele juridice ce decurg de aici.

În practica parlamentară s-a confirmat acest ultim punct de vedere, știut fiind faptul că în **primăvara anului 2007** a fost declanșată procedura de suspendare a Președintelui atunci în exercițiu, 322 de parlamentari au votat în favoarea suspendării, iar cu ocazia referendumului din 19 mai 2007 populația a avut un punct de vedere diferit de cel al majorității parlamentare, astfel că, după respingerea demiterii Președintelui de către popor, acesta și-a reluat exercitarea atribuțiilor, Parlamentul, la rândul său, continuându-și activitatea.

Este interesant de relevat în acest context că, prin Legea nr. 129/2007, intrată în vigoare la 7 mai 2007 – cu doar 12 zile înainte de desfășurarea referendumului pentru demitere – art. 10 al Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului fusese modificat în sensul în care *demiterea Președintelui României era aprobată dacă întrunea „majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum"*, prin derogare de la art. 5 alin. (2) care consacra necesitatea participării la vot a *cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente* pentru ca referendumul să fie valabil, prevedere legală din nou modificată ulterior.

În **vara anului 2012** a fost declanșată din nou procedură de suspendare împotriva aceluiași Președinte aflat la al doilea mandat, dar ea a fost precedată de o serie de *practici neconstituționale și nelegale*. Astfel, pe de-o parte, au fost revocați din funcție, Avocatul Poporului, Președintele Senatului și Președintele Camerei Deputaților fiind declanșată procedura suspendării Președintelui României după alegerea altor Președinți ai Camerelor, practici derulate în sesiuni extraordinare. Pe de altă parte, Cabinetul în exercițiu a adoptat două ordonanțe de urgență, una privind înlăturarea atribuției dobândită de Curtea Constituțională în anul 2010, de a controla hotărârile Parlamentului și ale plenului fiecărei Camere, iar cea de-a doua privind modificarea textului din Legea referitoare la referendum astfel încât demiterea Președintelui României să fie aprobată dacă întrunea *majoritatea voturilor valabil exprimate ale cetățenilor care participaseră la referendum.*

Ajuns în fața Curții Constituționale, un proiect de lege anterior ce conținea exact aceeași prevedere cu cea propusă de ordonanța de urgență a Guvernului privind posibilitatea validării referendumului pe baza majorității voturilor exprimate de către participanții la vot, instanța constituțională a reținut – schimbându-și poziția adoptată în 2007 – că este necesară participarea la vot a cel puțin *jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente*, adică trebuie respectat conținutul art. 5 alin. (2) care se dorea a fi schimbat. Deși un procent semnificativ al populației, aproximativ 7,4 milioane de cetățeni au votat pentru demiterea Președintelui atunci în exercițiu, referendumul nu a fost validat de către Curtea Constituțională deoarece la vot nu se prezentaseră 50% plus unu din numărul celor înscriși pe listele electorale permanente potrivit exigenței stabilite de aceeași instanță constituțională. În consecință, Președintele suspendat și-a reluat exercițiul atribuțiilor.

Deși Președintele României de atunci a revenit în funcție, punând în balanță votul masiv în favoarea demiterii cu practicile neconstituționale și nelegale derulate rapid,

în procedura suspendării urmată de referendumul pentru demitere – ce au atras critici din partea unor democrații occidentale – vara fierbinte a anului 2012 se adaugă altor episoade ce confirmă originalitatea democrației specifice României postcomuniste.

Reținem și teza potrivit căreia, prin simetrie, în raport cu modalitatea de alegere a Președintelui (candidatul cu cel mai mare număr de voturi, din cei doi intrați în turul doi de scrutin) se poate admite ca și demiterea (prin referendum) să se facă tot cu majoritatea celor care își exprimă voința (*M. Mihăilescu*, op. cit., 2016, p. 194).

O problemă ipotetică, nesoluționată constituțional, privește răspunsul la întrebarea dacă președintele demis ca urmare a referendumului, aflat la primul său mandat, mai are dreptul să candideze pentru un alt mandat?

În absența unei interdicții constituționale sau legale exprese, credem că este o chestiune de moralitate, doar electoratul putând să sancționeze un astfel de candidat prin votul său, sintagma „**nou** *Președinte*" neavând obligatoriu conotația de „**alt** *Președinte*". În absența unei prevederi exprese, se consideră că Președintele nou ales își va exercita mandatul pe o perioadă de 5 ani și nu doar diferența de mandat rămasă de la Președintele demis (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 59).

Președintele, asemeni parlamentarilor, se bucură de **imunitate**, de unde concluzia necesității unui *regim special al răspunderii* pentru fapte comise în exercitarea prerogativelor funcției sale, ce intră sub incidența legii penale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 335 și urm.).

Prin urmare, în ce privește **regimul răspunderii penale a Președintelui**, acesta este consacrat, ca urmare a revizuirii, în art. 96 din Constituția republicată.

Reglementarea *imunității* Președintelui României a fost inițiată prin amendamente propuse și acceptate ca atare de Comisia constituțională pentru elaborarea proiectului de Constituție, ceea ce nu a permis o dezbatere parlamentară mai largă și o analiză mai profundă a raportului între atribuțiile Președintelui, imunitatea de care beneficiază în exercitarea mandatului și responsabilitatea sa față de națiunea care l-a ales prin vot direct (*C. Ionescu,* loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 4/2014, p. 222).

Pe *plan politic*, se poate vorbi de o *imunitate completă a Președintelui*, constând în faptul că el nu răspunde, în principiu, pentru modul în care își exercită atribuțiile ce îi revin din funcția pe care o ocupă, inclusiv pentru opiniile pe care le exprimă în aceeași ipostază (*F. Vasilescu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 192).

Tot prin Decizia nr. 678/2014, deja evocată, Curtea Constituțională a analizat mai detaliat semnificația art. 84 din Constituție, urmărind să răspundă la întrebarea dacă *imunitatea* în discuție poate fi considerată un *„impediment legal"*, în sensul dispozițiilor Noului Cod de procedură penală. Astfel, instanța constituțională a reamintit că imunitatea Președintelui, ca reprezentant al poporului, urmărește *„garantarea libertății de exprimare și protejarea împotriva urmăririlor judiciare abuzive"* și că ea are un caracter imperativ, de ordine publică, neconstituind un drept subiectiv la care titularul ar putea renunța (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 111).

Într-o viitoare prevedere constituțională ar fi de dorit o reglementare mult mai clară a instituției *imunității Președintelui* și nu o trimitere la dispozițiile constituționale referitoare la *imunitatea parlamentară*, deoarece cele două tipuri de imunități sunt diferite și nu se pot aplica „în mod corespunzător" una pentru cealaltă (*Șt. Deaconu*, loc. cit., în Dreptul nr. 12/2007, p. 27).

Potrivit art. 96 din Constituția republicată: *„(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare. (2) Propunerea de punere sub acuzare poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștință Președintelui României pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută. (3) De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii, Președintele este suspendat de drept. (4) Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare".*

Prin această prevedere constituțională este înlăturată *imunitatea Președintelui* care poate fi pus sub acuzare pentru o faptă deosebit de gravă, **înalta trădare.**

Fapta de înaltă trădare nu este o infracțiune care să țină în exclusivitate de ilicitul penal. Este și motivul pentru care ea nu este definită numai ca infracțiune ci pur și simplu ca „faptă", dar ca o *faptă care este apreciată pe planul consecințelor politice de către autoritatea legiuitoare*, iar *pe planul consecințelor juridice de către Parchetul General și Înalta Curte de Casație și Justiție*, ca autorități ale puterii judecătorești (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 60).

Cu alte cuvinte, ea se situează, cum se exprima un autor francez consacrat, la *granița dintre politică și drept*, evocând o *„crimă politică"*, ce constă *„**în abuzul de funcție pentru o acțiune contrară Constituției și intereselor superioare ale țării**"*.

Potrivit art. 398 C.pen., adoptat prin Legea nr. 286/2009, având ca titlu marginal **Înalta trădare**, *„faptele prevăzute în art. 394-397, săvârșite de către Președintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, constituie infracțiunea de înaltă trădare și se pedepsesc cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi"*. În ce privește faptele prevăzute în art. 394-397, este vorba despre ***trădarea, trădarea prin transmiterea de informații secrete de stat, trădarea prin ajutarea inamicului***, precum și de ***acțiuni împotriva ordinii constituționale.***

Astfel, fapta de *înaltă trădare* a fost incriminată ca o infracțiune de sine stătătoare, deși „împrumută" elementul material al altor infracțiuni. Ea nu este „rezervată" doar șefului statului, fiind extinsă și la membrii CSAT (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 109).

Prin consacrarea legală a semnificației *înaltei trădări* potrivit Codului penal, s-a urmărit rezolvarea dilemei doctrinare privind imposibilitatea aplicării prevederii constituționale în absența unei clarificări legale a acestui tip de infracțiune.

Deficiențele procedurale semnalate cu privire la textul inițial au fost remediate cu ocazia revizuirii, noua reglementare neavând doar semnificația unei simple schimbări

a poziției textului constituțional, ci constituind o îmbunătățire pe fond a reglementării (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 80).

În primul rând este prevăzut expres numărul de deputați și senatori care pot face propunerea de *punere sub acuzare*, fiind vorba de majoritatea absolută, majoritatea necesară pentru suspendarea Președintelui din funcție, în cazul răspunderii politice.

În al doilea rând, este prevăzută expres obligația aducerii neîntârziat, la cunoștință Președintelui, a punerii sub *acuzare de înaltă trădare*, pentru ca acesta să se poată prezenta în fața Parlamentului, pentru a da explicații cu privire la faptele imputabile.

În al treilea rând, este prevăzută expres *suspendarea din funcție a Președintelui*, de la data punerii sub acuzare și până la data demiterii, urmare a condamnării. În felul acesta, instituția tragerii la *răspundere penală a Președintelui României* este pusă în consonanță logică cu instituția tragerii la *răspundere politică* a acestuia.

În prezent, textele se conciliază. Parlamentul nu îndeplinește rolul de instanță de judecată, punerea sub acuzare având precumpănitor un sens politic, iar sub aspect strict juridic, ridicarea imunității parlamentare prevăzute de art. 84 alin. (2) din Constituție (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 81).

Stabilirea semnificației *infracțiunii de înaltă trădare* în Noul Cod penal atrage pierderea caracterului politic, dobândind valențe clare, precise și predictibile din perspectiva dreptului penal. Cu alte cuvinte, este mai greu de conceput că, în prezent, Parlamentul și-ar putea permite, în baza unui vot motivat din rațiuni pur politice, să îl acuze pe Președinte de „înaltă trădare", fără a exista serioase elemente care să demonstreze încadrarea acțiunilor sau inacțiunilor respective în sfera art. 394-397 C.pen. (*Al.-S. Ciobanu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 109).

Dintr-o altă perspectivă, se observă că, prin calificarea unor fapte penale de drept comun ca devenind infracțiuni de înaltă trădare, când sunt săvârșite de Președintele României sau de alți membri ai Consiliului Suprem de Apărare a Țării, se diminuează rangul constituțional al motivului pentru care Președintele României ar putea fi pus sub acuzare. Or, fapta de care ar fi vinovat Președintele și ar urma să răspundă juridic potrivit art. 96 din Constituție, nu trebuie să părăsească zona constituțională (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 4/2014, p. 224).

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va întocmi rechizitoriul pentru trimiterea în judecată a Președintelui, după efectuarea urmăririi penale. Procedura propriu-zisă presupune **două faze**: *faza punerii sub acuzare pentru înaltă trădare* (***politică***) și *faza judiciară* (***tehnico-juridică***) constând în: *trimiterea în judecată, judecata în fond* și *judecata în apel* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 337).

Și în cazul declanșării acestei forme de răspundere există posibilitatea nefinalizării, fie înainte de a se ajunge la instanță, prin constatarea de către Parchetul de pe lângă instanța supremă că nu sunt întrunite elementele punerii sub acuzare de înaltă trădare, fie pe parcursul judecății, instanța constată că Președintele nu poate fi condamnat pentru *acuzare de înaltă trădare* din anumite considerente. Și într-un caz, și în celălalt, Președintele își va reîncepe activitatea, putându-se purta discuții cu privire la „seriozitatea Parlamentului".

Prelegerea XIV
Guvernul României. Evoluția instituției, rol și structură

§1. Evoluția instituției. Noțiune. Aspecte terminologice

Sub aspect istoric, *Guvernul* sau *Consiliul de Miniștri*, ca organ de sine stătător, reprezintă o *creație a vremurilor moderne*, apărută odată cu primele Constituții, originea sa aflându-se, cel puțin în țările Europei continentale, în fostele consilii ale regelui, din perioada absolutismului monarhic, *Curia regis* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 338).

Astfel, dacă în sistemul monarhiei absolute, de regulă, monarhul deținea toate funcțiile supreme în stat, în baza dreptului de suveranitate, în timp acesta se va înconjura de un corp de consilieri, care se va specializa, formând „casta" marilor dregători, a marilor funcționari, a miniștrilor, în sensul modern al termenului.

În doctrina interbelică, termenul de **guvern** avea mai multe accepțiuni. În *sens larg*, termenul de **guvern** semnifica exercitarea suveranității de către titularul ei, adică **suveranitatea în acțiune**, care desemna cele două puteri politice: *legiferarea* și *menținerea ordinii legale*, *aplicarea legilor* în cuprinsul teritoriului. În *sens restrâns*, termenul de **guvern** desemna numai **puterea executivă** ori **ministerul** sau **cabinetul ministerial**. (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 289 și urm.).

Procesul istoric de conturare ca instituție juridică a Consiliului de Miniștri este strâns legat de procesul apariției *departamentelor*, organe centrale ale administrației de stat. În unele sisteme naționale apariția ministerelor precedă apariția Consiliului de Miniștri, iar în altele raportul este invers (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 339).

În perioada interbelică, „corpul de sfetnici" ai monarhului, ce nu trebuie însă confundat cu Consiliul de miniștri, l-a reprezentat așa-numitul *Consiliu de Coroană*, care nu era reglementat în Constituții. Mai mult decât atât, apariția acestei instituții, se arată în doctrina vremii, s-a datorat unor împrejurări de o gravitate excepțională (declanșarea Primului Război Mondial), fără ca atribuțiile și compunerea sa să fie prevăzute vreodată prin lege (*A. Teodorescu*, op. cit., 1935, p. 110).

La noi, apariția miniștrilor și, implicit, a ministerelor, în accepțiunea modernă a termenului, precedă apariția Guvernului, în sensul de organ de stat, subiect în raporturile de drept administrativ în nume propriu.

Puterea executivă aparținea șefului statului, care o exercita prin miniștri, nici șeful statului nu făcea parte din categoria miniștrilor și nici aceștia nu puteau fi asimilați șefului puterii executive, șefului statului (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 102).

În sensul actual al termenului, **Consiliul de Miniștri** apare ca o creație a Unirii Principatelor, deși Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (1858) nu conține o reglementare amplă a locului, rolului și atribuțiilor sale în activitatea de realizare a puterilor publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 343).

Față de utilizarea de-a lungul vremii, atât în constituții, cât și în legi, a celor două noțiuni (*Consiliu de Miniștri* și, respectiv, *Guvern*), în doctrină s-a pus problema dacă este vorba despre una și aceeași instituție, dacă noțiunile sunt sinonime. Deși s-ar părea că este vorba de noțiuni cu conținut identic, s-a susținut în doctrina interbelică, noțiunile de **cabinet** sau **guvern** sunt titulaturi întrebuințate sub aspect politic, pe când **Consiliul de miniștri** are un înțeles administrativ, el fiind mai puțin o entitate, cât un mod de a lucra al miniștrilor (*A. Teodorescu*, op. cit., 1935, p. 107).

În plus, subliniază un alt autor, din punct de vedere politic, între membrii unui guvern se stabilește de fapt o solidaritate care transformă Consiliul într-un fel de instituție proprie, numită cu un singur cuvânt, **Cabinet**. Cabinetele sunt cunoscute sub numele prim-ministrului care le-a prezidat (*M. Văraru*, op. cit., 1928, p. 257).

În orice caz, spre deosebire de *perioada interbelică*, în care sfera Guvernului era mai mare decât a Consiliului de Miniștri, căci, pe lângă miniștri, în Guvern mai intrau și secretarii de stat și subsecretarii de stat, în *perioada postbelică*, din analiza reglementărilor constituționale rezultă că noțiunile erau echivalente.

După decembrie 1989, pentru a desemna organul central al administrației publice, s-a adoptat noțiunea de Guvern. Deci, pentru a desemna același organ se folosesc două noțiuni, iar câteodată, în vorbirea curentă, se folosește și o a treia, aceea de *cabinet* ce se referă la acel Guvern sau Consiliu de Miniștri care poartă numele primului-ministru (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 101, nota 1).

Termenul de **cabinet**, în *sistemul politico-administrativ* al statelor Uniunii Europene are în vedere în majoritatea țărilor, **guvernul** în sensul său restrâns, de membri ai **Consiliului de Miniștri**.

În *perioada postdecembristă*, primele dispoziții legale cu privire la Guvern le găsim în Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale (prima structură organizatorică cu atribuții de legiferare și cu origine revoluționară), iar după câteva zile a fost adoptat Decretul-lege nr. 10/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului României.

Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, primul *act cu caracter constituțional* din *perioada postdecembristă*, în opinia unor specialiști, și apoi Decretul-lege nr. 104/1990 privind activitățile pentru care Guvernul adoptă hotărâri, au consacrat principalele norme privind organizarea și funcționarea Guvernului.

Ulterior a fost adoptată Legea nr. 37/1990 privind organizarea și funcționarea Guvernului României, lege preconstituțională ale cărei dispoziții fuseseră în mare măsură depășite prin intrarea în vigoare a Constituției din 1991, înlocuită, din păcate, mult mai târziu, cu Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, supusă unor modificări și completări ulterioare.

Legea nr. 90/2001 a fost abrogată expres prin art. 597 alin. (2) lit. c) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, conținutul acesteia fiind preluat sub titlul **Administrația publică centrală**, în partea a II-a a Codului administrativ. Un

element de noutate este adus prin titlul III al aceleiași părți care conține câteva prevederi cu caracter general consacrate **autorităților administrative autonome**.

Chiar dacă nu regăsim denumirea ca atare, majoritatea constituțiilor occidentale conțin un sediu general al materiei *Guvernului*, în funcție de particularitățile regimului politic consacrat, de tradiții sau de specificul tehnicii de redactare, caracteristice fiecărui val constituțional (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 352).

De altfel, a doua jumătate a secolului XX constituie într-o anumită manieră, perioada de redescoperire a *executivului*, al cărui centru de greutate s-a deplasat spre Guvern. Puterea executivă câștigă din ce în ce mai multă forță, în măsura în care nu mai constituie doar un simplu executant al regulilor de drept. *Creșterea semnificației executivului* este un fenomen comun tuturor democrațiilor, fie *parlamentare*, fie *prezidențiale* (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 87).

Caracterul mai mult sau mai puțin parlamentar al statelor Uniunii Europene determină o *similitudine a organizării și funcționării guvernelor*, existând particularități semnificative ale fiecărui guvern, dintre care cele mai importante privesc *formarea*, *stabilitatea*, *structura* și *funcționarea* acestuia (*L. Coman Kund*, op. cit., 2003, p. 56).

Stabilitatea guvernamentală, care influențează atât acțiunea administrativă, cât și vârfurile ierarhiei administrației centrale, este condiționată de mulți factori, printre care *sistemul partidelor politice* și *obiceiurile* practicate la constituirea guvernelor.

În ce privește *formarea* și *funcționarea* guvernelor, trei aspecte prezintă interes: gradul de libertate privind modificarea structurii guvernamentale, ce influențează stabilitatea administrației și capacitatea ei de adaptare; poziția șefului guvernului fie de *primus inter pares*, fie de adevărat conducător al politicii guvernamentale; modul de funcționare a Guvernului, care condiționează modalitățile de coordonare interministerială și rezultatele acțiunii sale (*L. Coman Kund*, op. cit., 2003, p. 57).

Dispoziții privitoare la Guvern apar, de regulă, și în alte titluri, capitole etc. din constituții decât cele consacrate expres acestuia. Dacă avem în vedere, rolul său de principal *inițiator legislativ*, evident că dispoziții constituționale în acest sens se vor regăsi și în partea consacrată autorității legiuitoare. Apoi, firesc este ca dispoziții cu privire la Guvern să se regăsească și în capitolul consacrat șefului statului, fie în monarhiile constituționale, fie în republicile parlamentare sau semiprezidențiale, cunoscută fiind diversitatea de raporturi stabilite între cei doi capi ai executivului.

În Constituția României din 1991, republicată în 2003, Guvernul este reglementat în titlul III (*Autoritățile publice*), în capitolul III, la art. 102-110, dar prevederi cu privire la această autoritate publică se regăsesc și în capitolul următor, intitulat *Raporturile Parlamentului cu Guvernul* (art. 111-115), precum și în alte capitole, cum ar fi: cel consacrat Președintelui (art. 85, art. 86, art. 87 etc.) sau în cel consacrat Parlamentului, cum ar fi art. 74 privitor la *inițiativa legislativă*.

Constituția din 1991 utilizează noțiunea de *Guvern*, în sens restrâns, adică are în vedere doar acea parte a puterii executive formată din miniștri, în frunte cu *prim-ministrul*, dar cu excluderea șefului statului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 78).

În concluzie, Guvernul este un organ colegial ce formează puterea executivă specifică oricărui regim parlamentar, alături de șeful statului, președinte sau monarh, după caz. În cadrul Executivului, balanța poate să încline în favoarea organului unipersonal sau în favoarea celui colegial. Dar, indiferent de preeminența unuia sau altuia dintre cele două organe, există constant sarcini care revin numai unuia dintre ele, după cum există atribuții ce nu pot fi exercitate decât împreună. Astfel, sarcina „medierii între puterile statului" revine șefului statului, conducerea activității administrative incumbă guvernului, în timp ce sarcini, precum cele privind încheierea unor tratate internaționale sau numirea unor miniștri apar ca rod al colaborării lor (*G. Vrabie, M. Bălan*, op. cit., 2004, p. 214).

§2. Rolul Guvernului

Într-o viziune generală, *Guvernul are sarcina de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, scădere a inflației și stabilitate economică, răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului pe care-l guvernează cu alte state* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 358).

Sub aspectul ***întinderii rolului Guvernului***, se distinge între constituții care stabilesc un ***rol trihotomic*** (*politic, legislativ* și *administrativ*), constituții care stabilesc un ***rol dihotomic*** (*politic* și *administrativ*) și constituții care stabilesc un *rol exclusiv politic* sau un *rol exclusiv administrativ* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 359).

În ce privește *rolul politic* al Guvernului, în statele europene se disting două mari situații. Astfel, pe de-o parte, există state în care Guvernul stabilește exclusiv *liniile politicii națiunii pe plan intern și extern*, realizarea acestei politici fiind supusă controlului parlamentar, precum în **Franța**, în **Germania** sau în **Grecia**, iar pe de altă parte, există state în care chiar Guvernul conduce *politica generală a țării*, în limitele stabilite de Parlament, precum în **Finlanda**, în **Portugalia** sau în **Spania**.

Spre exemplu, art. 20 din Constituția **Franței** definește rolul Guvernului francez de a *„stabili și conduce politica Națiunii"*. Termenii sunt clari, adevăratul responsabil, cu putere de decizie, este Guvernul. În cadrul acestuia, prim-ministrul dispune de o poziție de autoritate, deoarece potrivit art. 21 din Constituție el este cel care „conduce acțiunile Guvernului", iar Constituția îi conferă puterea necesară exercitării acestei competențe (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 87).

Legiuitorul constituant român s-a apropiat mai mult de cea de-a doua soluție, fără a se îndepărta de prima, cea a rolului esențial al Guvernului, în stabilirea liniilor politicii interne și externe a țării (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 158 și urm.).

Dispozițiile constituționale cu privire la rolul Guvernului nu au generat dezbateri contradictorii majore, spre deosebire de prerogativele Președintelui sau raporturile dintre Parlament și Guvern, Parlament și Președinte. Se poate vorbi chiar de un anumit consens al literaturii de specialitate cu privire la modul în care a fost reglementat rolul Guvernului în ansamblul instituțional românesc (*B. Dima*, op. cit., 2014, p. 32).

Din conținutul art. 102 alin. (1) din Constituția republicată, rezultă că *Guvernul României are un dublu rol*: **politic** și **administrativ.** Astfel, conform acestei dispoziții: *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice".*

Guvernul, deși constituie o expresie a intereselor politice parlamentare, fiind prin aceasta o instituție politică, reprezintă în esență, o autoritate statală. Este motivul pentru care în doctrină se identifică două categorii de acte ale Guvernului: **acte de guvernământ** (acte politice prin excelență) și **acte pur administrative** (actele prin care se rezolvă problemele tehnico-organizatorice) ale administrației publice.

Cu alte cuvinte, rațiunea fundamentală a Guvernului o reprezintă *asigurarea realizării liniilor politice interne și externe ale țării*, ceea ce sub aspect juridic se concretizează în inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, iar administrația publică a cărei *conducere generală este realizată de Guvern* are drept scop tocmai îndeplinirea acestor valori politice.

Rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborarea cu celelalte autorități publice, din care hotărâtoare este acțiunea sa în sfera puterii legislative, prin exercitarea *inițiativei legislative* și a *modalităților de conlucrare cu Camerele Parlamentului* (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 224).

Prin această formulare, legiuitorul constituant român a preluat teza doctrinei occidentale contemporane, potrivit căreia, **Guvernul este parlamentar prin origine și guvernamental prin funcție**, lăsând să se înțeleagă că programul politic al Guvernului rămâne un document exclusiv al acestuia, dar liniile sale de forță sunt acceptate de Parlament (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 362).

În timp ce utilizarea verbului *„a aproba"* ar fi avut semnificația unei implicări a Parlamentului și în procesul de realizare a liniilor politice concretizate în programul de guvernare, noțiunea folosită, aceea de *„acceptare"*, semnifică acceptarea în bloc a programului de guvernare (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 68).

Îndeplinirea programului de guvernare depinde esențial de sprijinul de care se bucură Guvernul în Parlament. Programul de guvernare nu leagă majoritatea parlamentară prin votul căreia Guvernul a fost învestit, care îi va putea retrage sprijinul acordat dacă va considera că interesele țării o cer (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 226).

În competiția dintre cele două autorități publice (Parlament și Guvern), pârghiile de control ale Parlamentului și, în special, *moțiunea de cenzură*, îl situează pe o poziție evident avantajată, fapt determinat de natura acestuia, de organ ales, organ reprezentativ al națiunii (*G. Vrabie*, op. cit., 2004, p. 216 și urm.).

Un Guvern rezistă atâta timp cât are asigurat *votul majorității parlamentare*, cerut pentru acordarea încrederii și, implicit, pentru pierderea acesteia, același cu votul cerut pentru adoptarea legilor organice, potrivit art. 76 alin. (1) din Constituția republicată.

În ce privește modalitatea de redactare a art. 102, un autor a apreciat că sintagma *„asigură realizarea politicii (...) externe a țării"* este vagă și se pretează la interpretări diferite. Ea poate să însemne că face politică externă, dar nu include în mod cert și competența de a angaja statul, de a contracta în numele lui, de unde necesitatea unei mențiuni exprese în Constituție în acest sens (*I.M. Anghel*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 56).

Acest punct de vedere a fost criticat, apreciindu-se că o Constituție nu trebuie confundată cu o lege obișnuită, nu trebuie să reglementeze în detaliu statutul și atribuțiile unei autorități, acest lucru realizându-se prin legea organică a Guvernului (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 151).

Rolul de *exercitare a conducerii generale a administrației publice* reprezintă rolul de comandă a Guvernului, în virtutea căreia măsurile aprobate în realizarea rolului politic trebuie să fie duse la îndeplinire. Ni se înfățișează astfel actuala concepție constituțională asupra delimitării *puterii executive* de *administrație* și este pusă în evidență corelarea *funcției executive a statului* cu înfăptuirea acesteia prin intermediul întregii administrații publice, fie că este centrală, fie că aparține autorităților alese ale colectivităților locale (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 159).

Între Guvern și toate celelalte autorități ale administrației publice se stabilesc raporturi de drept administrativ, care pot fi: **de subordonare** (cu ministerele și prefecții), **de colaborare** (față de autoritățile administrative autonome etc.) și de **tutelă administrativă** (față de autoritățile administrației publice locale).

În art. 102 alin. (2) din Constituția republicată legiuitorul constituant a consacrat un principiu general al activității Guvernului, și anume *cooperarea cu organismele sociale interesate, în îndeplinirea atribuțiilor sale*. Este consacrat astfel, principiul **transparenței** Guvernului, în sensul că Guvernul nu este un organ suprapus societății civile și nici rupt de aceasta (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 226).

În toate statele lumii, Guvernul este obligat să coopereze cu toate organismele societății civile, cu opinia publică, să desfășoare nu doar o activitate laborioasă în relația cu parlamentul, dar și cu diverse organisme sociale, sindicate, patronat, partide, culte, conlucrând cu acestea și receptând semnalele pe care le adresează – ca exponate ale societății civile – executivului, spre a lua în dezbatere și a rezolva anumite probleme (*V. Duculescu, G. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 299 și urm.).

În art. 14 alin. (1) C.adm. este preluat conținutul art. 102 alin. (1) din Constituția, republicată, Guvernul fiind calificat expres ca o ***autoritate publică a puterii executive***.

În dezvoltarea dispoziției constituționale, art. 14 alin. (2) C.adm. enunță o normă prea abstractă pentru a putea avea o aplicabilitate concretă. El prevede astfel rolul Guvernului de a asigura *„funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social"*.

Guvernul este **organ al administrației publice cu competență materială generală** care exercită potrivit art. 15 C.adm., următoarele funcții: **de strategie, de implementare, de reglementare, de administrare a proprietății statului, de reprezentare și de autoritate de stat.**

§3. Structura Guvernului

De regulă, constituțiile statelor europene conferă un anumit grad de libertate de modificare a structurilor guvernamentale, esențiale pentru administrație, sub aspectul stabilității organizaționale și cel al capacității de adaptare (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 132).

În constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, reglementarea *compunerii Guvernului* variază semnificativ. Există constituții în care se precizează în mod expres care sunt membrii Guvernului și nu se face trimitere la o lege specială, dar există și constituții în care se prevede care sunt membrii Guvernului, dar se lasă posibilitatea legiuitorului organic să reglementeze sfera acestora (*B. Dima*, op. cit., 2014, p. 38).

Într-un regim parlamentar, administrația centrală a Statului este organizată în servicii ministeriale, ce reflectă în mod obișnuit, *compunerea Guvernului.*

În toate *regimurile parlamentare*, *structura guvernamentală* este ierarhizată, de o manieră mai mult sau mai puțin evidentă, mai mult sau mai puțin simbolică, mai mult sau mai puțin complexă, după țară, cel puțin între miniștrii și șeful guvernului, uneori și între membrii guvernului. Acest aspect riscă să antreneze o instabilitate considerabilă a structurilor administrative, în măsura în care fiecare schimbare de guvern sau, și mai rău, orice remaniere guvernamentală ar urma să se materializeze prin crearea sau suprimarea de servicii. Dimpotrivă, limitarea rigidă a numărului ministerelor ar provoca la rândul ei o serie de inconveniente de ordin politic, mai ales în țările în care guvernarea se sprijină pe coaliții de partide și unde dozajul în repartizarea portofoliilor ministeriale constituie un element cheie al formării coalițiilor (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 94).

Sub aspectul **modului de constituire**, adică al existenței unor niveluri ierarhice între membrii Guvernului, pot fi identificate Guverne formate din prim-ministru și ceilalți membri, adică **guverne cu structură simplă**, și Guverne ce conțin o ierarhizare, adică **Guverne cu structură ierarhică** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 360).

În ce privește **componența Guvernului**, se întâlnesc constituții care restrâng sfera membrilor Guvernului exclusiv la sfera miniștrilor, constituții care admit și prezența miniștrilor fără portofoliu și constituții care extind sfera membrilor Guvernului și la alte funcții de demnitari, cum ar fi secretarii de stat.

Legat de *numărul miniștrilor* și, implicit, al *ministerelor*, există constituții care stabilesc un număr fix de ministere, alte constituții stabilesc o cifră minimă sau indică autoritatea care va stabili acest număr, iar cele mai multe lasă problema deschisă, fie pe seama unei legi, fie pe seama jocului politic declanșat cu ocazia formării Guvernului.

Din perspectiva unei analize comparative, se arată în doctrina europeană, în câteva țări regulile de drept aplicabile înființării de ministere sunt destinate să asigure **stabilitatea**. Spre exemplu, în **Irlanda**, Constituția fixează un număr minim și maxim de ministere, pentru ca numărul efectiv de ministere să fie stabilit prin lege. În **Spania** și în **Italia**, ministerele sunt în principiu create prin lege.

Adesea, barierele juridice ce pot apărea cu ocazia înființării de ministere sunt estompate de barierele materiale (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 94 și urm.).

Modificarea relativ frecventă a numărului și titulaturii ministerelor se întâlnește nu doar în **România**, ci și în țări precum **Belgia**, **Danemarca** sau **Franța**. Problema care se ridică este dacă aceste modificări reprezintă o adaptare la dinamica realității, în vederea sporirii eficienței serviciilor publice, având ca finalitate îmbunătățirea activității executive, sau mai degrabă ar fi vorba adeseori de rezultatul unor erori sau unor presiuni partizane. Un răspuns categoric ar fi greu de dat, indiferent de statul la care ne-am raporta (*L. Coman Kund*, op. cit., 2003, p. 72).

Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituția republicată: *„Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică"*.

Prin această dispoziție este prevăzută **structura Guvernului**, din formularea normei constituționale rezultând că s-a urmărit reglementarea unui Guvern *fără scară ierarhică interioară* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 365).

Este consacrată astfel existența unor raporturi juridice egale între toți membrii săi, inclusiv față de cei *„stabiliți prin lege organică"* (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 71).

Constituția nu face nicio referire la numărul membrilor Guvernului, respectiv al miniștrilor și al *„altor membri"*, singura precizare fiind aceea că *„alți membri"* se stabilesc prin lege organică. Nici Constituția și nici Codul administrativ nu stabilesc numărul de ministere sau nominalizarea acestora.

În lipsa unei norme constituționale sau legale care să stabilească numărul de membri ai Guvernului, acesta este determinat prin hotărârea Parlamentului, adică prin hotărârea de acordare a încrederii Guvernului sau prin hotărârea de aprobare a modificării structurii sau componenței politice a Guvernului ca urmare a remanierii guvernamentale (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 72).

În ce privește *componența Guvernului*, ne menținem opinia exprimată cu multă vreme în urmă, potrivit căreia, mai ales rațiuni de natură economică pot impune în orice moment al guvernării, modificări de substanță la nivelul administrației ministeriale. Sunt aspecte strâns legate de reușita sau eșecul unei guvernări și este de presupus că orice prim-ministru ar trebui să aibă posibilitatea să încerce formula guvernamentală optimă de realizare a programului propus. A încadra toate cerințele impuse de-a lungul unei guvernări de evoluția economică a țării, de probleme concrete cum sunt inflația, șomajul, corupția etc., în tiparele fixe ale unei legi, greu de modificat este destul de dificil (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 39).

Guvernul este un *organ colegial*, caracter ce rezultă nu doar din componența sa, ci și din modul de lucru – doar în ședințe – precum și din modul de adoptare a actelor juridice date în competența sa.

Din analiza art. 102 alin. (3) din Constituție rezultă că formula **ministrului de stat** menținută constant, în baza Legii nr. 37/1990 privind organizarea și funcționarea Guvernului României, în toate cabinetele care s-au succedat din anul 1990 până în anul 2000 a fost neconstituțională, după intrarea în vigoare a Constituției la 8 decembrie 1991 (*A. Iorgovan*, op. cit., 1998, p. 731 și urm.).

Prezumția de neconstituționalitate este evidentă și ea rezultă din interpretarea gramaticală a dispoziției constituționale, potrivit căreia, între funcția de *prim-ministru* și cea de *ministru* nu se poate interpune o altă categorie mai importantă, cum este cea de *ministru de stat*, și cu atât mai mult, cea de *viceprim-ministru*, care ar fi trebuit menționate expres în Legea fundamentală.

În dezvoltarea normei constituționale, Legea nr. 90/2001 prevăzuse inițial că: *Guvernul este alcătuit din prim-ministru și miniștri. Din Guvern puteau face parte și miniștri-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.*

În Cabinetul învestit în decembrie 2000, înainte chiar de intrarea în vigoare a Legii nr. 90/2001, funcția de *ministru de stat* nu s-a mai regăsit, respectându-se art. 102 alin. (3) în interpretarea sa firească. Ulterior, prin Legea nr. 23/2004, art. 3 din Legea nr. 90/2001 fusese completat în sensul că: *Din Guvern pot face parte și* **miniștri de stat**, *precum și miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.* Prin O.U.G. nr. 221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, textul a fost din nou completat adăugându-se și funcția de *viceprim-ministru*, o modificare legislativă care a adâncit neconcordanța dintre textul constituțional și textul legal.

Sesizată cu un control anterior promulgării, în ce privea neconstituționalitatea funcției de **ministru de stat**, *Curtea Constituțională a considerat că legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorități publice ca, în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere de către Parlament, să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze (...). Legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor* (D.C.C. nr. 88/2004).

De menționat că sunt și autori care s-au declarat în favoarea admiterii funcției de *ministru de stat*, apreciind că, în conformitate cu prevederile constituționale, titulatura de *ministru* reprezintă o *noțiune generică*, sub care pot fi acoperite orice circumstanțieri ale acesteia. Se poate astfel admite ca pe lângă funcția de *ministru* să existe în compunerea Guvernului, funcția de *ministru de stat* sau funcția de *ministru fără portofoliu*. Existența unor asemenea funcții este dictată de imperative politice izvorâte din necesitatea găsirii unor soluții pentru sprijinirea Guvernului de către Parlament (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 151 și urm.).

În prezent, art. 18 C.adm. prevede: „*Guvernul este alcătuit din prim-ministru și miniștri. Din Guvern pot face parte: viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, numiți de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament*".

Legat de categoria *miniștrilor cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru*, s-a apreciat că din norma constituțională nu rezultă faptul că ceilalți membri ai Guvernului (alții decât miniștrii) trebuie să aibă „*însărcinări speciale pe lângă prim-*

ministru" cu atât mai mult cu cât nu e clară semnificația expresiei *„însărcinări speciale"*. Or, această prevedere i-ar putea plasa pe *„miniștrii-delegați"* într-un gen aparte de raporturi juridice față de prim-ministru, raporturi juridice pe care nu le au și ceilalți membri ai Guvernului (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 76).

În perioada interbelică a existat și formula **miniștrilor fără portofoliu**, diferiți de miniștrii propriu-ziși, adică de *miniștrii cu portofoliu*, care conduc o grupare de servicii ce formează ministerul lor (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 150).

Legislația românească interbelică a cunoscut această instituție pe care a reglementat-o în detaliu. În esență, numirea *miniștrilor fără portofoliu*, determinată de rațiuni politice, se făcea după aceleași reguli ca și a miniștrilor cu portofoliu. Ei dispuneau de drept de vot deliberativ în ședințele Guvernului, incompatibilitățile prevăzute pentru miniștrii cu portofoliu îi priveau în egală măsură și pe cei „fără portofoliu" și aveau, de regulă, același salariu (*A. Teodorescu*, op. cit., 1935, p. 94 și urm.).

Era reglementată și posibilitatea de a se trece unele probleme, dacă se aprecia necesar, din competența unui ministru cu portofoliu în cea a unui ministru fără portofoliu, pe cale administrativă, prin decret regal, în baza unei hotărâri a Guvernului, ministrul fără portofoliu având toate drepturile pe care le avea ministrul titular, fiind supus și legii privind responsabilitatea ministerială (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 150).

Legislația în vigoare nu prevede expres categoria *miniștrilor fără portofoliu*, funcție pe care Constituția o permite, din moment ce în conținutul art. 102 alin. (3) folosește noțiunea de *miniștri*, fără a preciza că aceștia nu sunt decât cu portofolii (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 149).

Într-un articol consacrat reglementării Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale am arătat că textul art. 102 alin. (3) privitor la *structura Guvernului* se dovedește depășit de realitățile politice românești (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2013, p. 70 și urm.).

Fără a fi de principiu să adaptăm cadrul constituțional la orgoliile nemăsurate ale politicienilor, manifestate mai ales în ultimii ani, am susținut și considerăm în continuare că opțiunea pentru un *Guvern cu structură ierarhică interioară* s-ar părea că răspunde mai bine rezultatului obișnuit al alegerilor parlamentare generale, în România postcomunistă, în care sistemul coaliților politice s-a consolidat.

Credem astfel că, în raport cu evoluția practicii statale, *reglementarea unui Guvern cu scară ierarhică interioară* din care să poată face parte *viceprim-miniștri* sau *miniștri de stat* – sinecuri politice în cadrul coaliților guvernamentale rezultate în mod obișnuit ca urmare a alegerilor parlamentare generale – ar fi mai indicată. Suntem însă de părere că acești membri ai Guvernului ar trebui să primească în coordonare unele domenii de activitate sau anumite portofolii, pentru a-și justifica și consolida poziția pe care o dețin. În caz contrar, în absența unor atribuții concrete, eliberarea lor din funcție nu va avea vreo consecință juridică, așa cum se întâmplă în cazul unui ministru, membru al Guvernului.

Prelegerea XV
Guvernul României. Regimul învestiturii, durata mandatului și statutul membrilor

§1. Regimul învestiturii Guvernului

Învestitura Guvernului poate fi definită ca reprezentând **complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a ne afla în prezența unei echipe guvernamentale legale și legitime** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 370).

Votul de învestitură are valoare de fapt juridic, el semnifică „încheierea contractului de guvernare", legitimează echipa guvernamentală și programul politic de partid ca program politic oficial de guvernare a țării. El marchează trecerea din *sfera competiției pentru putere* în *sfera exercitării puterii politice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 362).

În mod obișnuit, procedura de învestitură a Guvernului se declanșează după alegerile parlamentare generale, deci la începutul unui mandat parlamentar, în regimurile parlamentare, respectiv, după alegerile prezidențiale, adică la începutul mandatului Președintelui de Republică, în regimurile prezidențiale. Ea poate interveni însă și în cursul unui mandat parlamentar sau prezidențial, în caz de criză guvernamentală gravă.

În dreptul comparat, desemnarea șefului Guvernului îmbracă forme distincte în funcție de natura regimului politic, iar în cadrul unui regim politic pot exista mai multe modalități de desemnare a acestuia (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 142).

Astfel, procedura de învestitură a Guvernului diferă după cum ne situăm într-un **regim parlamentar** sau **semi-prezidențial**, într-un **regim prezidențial**, cum este cel din **Statele Unite**, o situație aparte fiind întâlnită în cazul regimului de **adunare**, specific **Elveției**. În *regimurile parlamentare*, stabilirea șefului guvernului, ca și a componenței acestuia nu se poate face fără participarea Parlamentului.

În alte state în care funcționează sistemul multipartidismului (**Italia**, **Belgia**, **Olanda**), șeful statului îl numește pe prim-ministru, ca și pe ceilalți membri ai Guvernului, care trebuie să obțină încrederea Parlamentului. Există și state în care șeful statului propune Parlamentului, un șef al Guvernului, care fiind ales de către Parlament este numit de către șeful statului (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 142).

În **Franța**, spre exemplu, prim-ministrul este desemnat și numit de Președintele Republicii, fără nicio restricție, fiind necesară existența unei majorități favorabile în Adunarea Națională. Dacă alegerea prim-ministrului revine, în principiu, Președintelui, acesta în schimb nu-l poate revoca, deoarece doar demisia guvernului atrage plecarea sa (*G. Carcassonne*, op. cit., 2011, p. 77).

În Constituția României, republicată, **procedura de învestitură a Guvernului** este prevăzută în art. 85 alin. (1) coroborat cu art. 103 și art. 104.

Astfel, potrivit art. 85 alin. (1) din Constituție: *„Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de către Parlament".*

Inițiată și finalizată de Președintele României, conform prevederii de mai sus, procedura de învestitură presupune patru etape procedurale bine definite, dar ponderea în realizarea ei efectivă revine Parlamentului prin acordarea votului de învestitură.

Cu alte cuvinte, regula fundamentală căreia îi este supusă *formarea Guvernului* are în vedere faptul că un Guvern nu poate fi învestit și nu poate funcționa fără o susținere parlamentară (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 140).

Cele patru etape sunt: **desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru; solicitarea votului de învestitură; acordarea votului de încredere de către Parlament; numirea Guvernului, finalizată prin depunerea jurământului de credință.**

Potrivit art. 103 alin. (1) din Constituția republicată: *„Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament".*

Acest text recunoaște partidelor parlamentare calitatea de *subiecte în raporturile de drept public*, mai precis în raporturile de drept constituțional și, după caz, de drept administrativ, în virtutea căreia ele au dreptul de a pretinde Președintelui României să le consulte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 379).

În ce privește calitatea de *persoane morale de drept public* a partidelor politice s-a exprimat și opinia potrivit căreia, în conformitate cu art. 37 din Constituție (devenit art. 40 – s.n) partidele politice trebuie considerate *asociații de drept privat*, ele putând să apară în unele *raporturi de drept public*, întocmai cum această calitate poate fi recunoscută, în condițiile legii, și altor asociații de drept privat sau chiar simplilor indivizi (*T. Drăganu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/1998, p. 6).

În cazul în care, după alegerile parlamentare, un partid a obținut majoritatea absolută, Președintele României se va consulta cu reprezentanții acestuia, în vederea desemnării candidatului la funcția de prim-ministru. În caz contrar, Președintele României are obligația constituțională de a se consulta cu reprezentanții tuturor partidelor parlamentare, în vederea desemnării candidatului la funcția de prim-ministru. Rostul consultărilor derivă din necesitatea de a se asigura sprijin parlamentar pentru acordarea votului de încredere noului Guvern.

În ceea ce privește modalitățile concrete de consultare, în absența oricăror alte detalii constituționale sau legislative, Președintele urmează singur să decidă, fiind o chestiune ce ține de fapt de practica vieții politice. Dacă vreun partid parlamentar va fi omis de la consultări, în absența partidului care are majoritatea absolută, atunci Președintele se va face vinovat de încălcarea Constituției, cu toate consecințele juridice care decurg de aici, putând fi declanșată procedura de suspendare din funcție.

Legat de *candidatul la funcția de prim-ministru*, acesta poate fi un om politic, eventual liderul partidului majoritar, dar poate fi și o persoană neînregimentată politic, un specialist, adică un tehnocrat (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 436).

Cu alte cuvinte, nu există obligația constituțională de apartenență politică sau parlamentară a candidatului, ci doar obligativitatea obținerii sprijinului politic parlamentar (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 297).

Desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru prezintă semnificația unui mandat acordat de Președintele României personalității însărcinate cu formarea listei viitorului Guvern, elaborarea programului de guvernare și prezentarea cererii pentru acordarea votului de încredere către Parlament (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 228).

Deși este exclusivă, atribuția de desemnare nu poate fi însă abuzivă. Președintele nu își poate subordona partenerii de dialog politic pe care îi consultă, deoarece, în acest rol, Președintele Republicii acționează în calitate de reprezentant al Statului român, căruia îi revine dreptul și responsabilitatea de a găsi o cale a dialogului și a evaluării voinței și capacității partidelor consultate de a susține în Parlament pe un anumit candidat (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 2/2012, p. 604).

Față de persoana desemnată de Președinte, în urma consultării parlamentare, trebuie să se formeze convingerea că va reuși să obțină votul majorității parlamentarilor. Urmare a consultărilor trebuie să se realizeze un consens, căci altfel, care ar fi rațiunea pentru care legiuitorul constituant a impus Președintelui României necesitatea consultării cu partidele reprezentate în Parlament, dacă nu realizarea sprijinului politic pentru candidatul desemnat? (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 98).

Rămâne o problemă juridică greu de soluționat, s-a remarcat totuși, ipoteza unei opoziții (greve) prezidențiale, constând din refuzul șefului statului de a desemna persoana viitorului premier, neexistând soluția constituțională expresă pentru depășirea unui asemenea moment de criză decât, eventual, propunerea de demitere a președintelui prin referendum (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 298).

Și totuși, în practica statală a intervenit o asemenea situație, prima propunere de premier, din partea coaliției parlamentare formată în urma alegerilor parlamentare generale din decembrie 2016, fiind respinsă de Președintele în exercițiu, fără vreo motivare oficială, abia a doua propunere din partea aceleiași coaliții a fost acceptată, Președintele consimțind să emită decretul de desemnare.

Potrivit art. 103 alin. (2) din Constituția republicată: *„Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului"*.

Astfel, în cea de-a doua etapă, rolul determinant revine candidatului la funcția de prim-ministru care, în termen de 10 zile de la desemnare, are obligația constituțională de a se prezenta în fața Parlamentului cu două elemente: *lista membrilor viitorului Cabinet* și *programul de guvernare*.

La prima vedere s-ar părea că este un termen prea scurt pentru alcătuirea unui program de guvernare pe 4 ani. La o analiză mai atentă a procedurii este evident că

va fi vorba despre programul politic cu care partidul majoritar a devenit învingător în alegeri. Situația se va prezenta însă diferit, după cum se va forma un Guvern monocolor, fiind vorba de un singur program de guvernare (cum a fost cazul Cabinetului învestit în decembrie 2000) sau, dimpotrivă, poate fi un Guvern de coaliție, caz în care programul de guvernare va conține priorități preluate din programele politice ale coaliției care s-a format, cum a fost, spre exemplu, în perioada 1996-2000, când la guvernare s-au succedat trei cabinete sau în cele două decenii care au urmat, până la sfârșitul anului 2019.

Potrivit art. 103 alin. (3) din Constituția republicată: *„Programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor"*.

Acest text scoate în evidență egalitatea celor două Camere în *procedura de învestitură a Guvernului*, de unde necesitatea retragerii încrederii Guvernului, pe calea *moțiunii de cenzură*, tot în ședința comună a celor două Camere, cu aceeași majoritate (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 381).

Candidații la funcțiile de miniștri sunt audiați în comisiile de specialitate ale celor două Camere, în vederea obținerii unui *aviz consultativ*. Această audiere și avizare sunt obligatorii de realizat și, respectiv, de solicitat, candidatul la funcția de prim-ministru fiind liber să se conformeze sau nu în cazul unui aviz negativ, sub eventuala sancțiune a neobținerii votului de încredere, ori poate opera, după caz, modificările necesare în componența listei (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 300).

Lista Guvernului se referă la **întreaga componență a acestuia**, inclusiv prim-ministrul, nu așa cum s-a întâmplat imediat după alegerile din 1990, când numele prim-ministrului a fost omis din eroare (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 302 și urm.).

Conform Regulamentului ședințelor comune ale celor două Camere, Birourile permanente stabilesc data ședinței comune, la cel mult 15 zile de la primirea programului și listei Guvernului, luând măsuri pentru convocarea deputaților și senatorilor.

Pentru acordarea încrederii Guvernului și învestirea Cabinetului este necesar votul majorității parlamentarilor, votul fiind secret, cu bile.

Hotărârea Parlamentului prin care s-a acordat votul de încredere se comunică Președintelui României, care emite decretul de numire a noului Cabinet, ce se publică împreună cu programul de guvernare în Monitorul Oficial al României, partea I.

Numirea Guvernului de către Președintele României, pe baza votului de încredere acordat de către Parlament, reprezintă manifestarea unei *competențe legate*, în sensul că Președintele nu ar putea să refuze numirea, el este obligat să o facă, întrucât nu dispune de o libertate de apreciere în acest sens. Aceasta nu înseamnă că numirea ar fi un act exclusiv formal al Președintelui; dimpotrivă, ea are un caracter solemn, semnificând încheierea procedurii de învestitură (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 76).

Numirea membrilor Guvernului de către Președintele României nu este o „învestitură", ci confirmarea și nominalizarea învestiturii făcute de Parlament. Procedura „scrutinului de învestitură" nu afectează cu nimic conținutul și sfera controlului

parlamentar ulterior, căci Parlamentul nu „aprobă" programul Guvernului, ci doar îl „acceptă" în principiu, ca argument al „învestiturii" (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 652).

Procedura de învestire are, deci, semnificația formării Guvernului ca expresie a voinței celor două autorități publice alese pe baza votului acordat de corpul electoral, Parlamentul și Președintele României, în care însă rolul hotărâtor îl are Parlamentul, formarea și funcționarea Guvernului presupunând încrederea acestuia (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 229).

Procedura de învestitură a Guvernului este o procedură complexă, cuprinzând două faze, una *prezidențial-legislativă*, iar alta *executiv-prezidențială*, materializând două voințe distincte cu caracter politico-juridic, dintre care una este principală și esențială (hotărârea legislativă), iar cea de-a doua este subsidiar complementară (decretul prezidențial) (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 302).

Față de Parlament, Guvernul este beneficiarul unui mandat de încredere, acordat prin efectul votului de învestitură, care fundamentează poziția sa constituțională în relația cu Parlamentul. Din acest moment, Guvernul dobândește dreptul de inițiativă legislativă și dreptul de a participa la lucrările Parlamentului, iar Parlamentul poate exercita controlul parlamentar asupra acestuia și-i poate retrage încrederea acordată.

Potrivit art. 104 alin. (1) din Constituția republicată: *„Primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui României, jurământul de la articolul 82"*. Conținutul jurământului este următorul: *„Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!"*.

Obligativitatea depunerii jurământului decurge tot din prevederile constituționale [art. 54 alin. (2) din Constituția republicată] în conformitate cu care cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, ca expresie a obligației de fidelitate față de țară, trebuie să depună jurământul cerut de lege, în fața Președintelui.

De altfel, soluția legislativă potrivit căreia jurământul membrilor Guvernului este același cu al Președintelui României dă expresie unității de esență a puterii executive, alcătuită din două autorități publice distincte: Președintele României și Guvernul (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 231).

Potrivit art. 104 alin. (2) din Constituție: *„Guvernul în întregul său și fiecare membru în parte își exercită mandatul, începând de la data depunerii jurământului"*.

Prin urmare, data depunerii efective a jurământului de credință, individual, în fața Președintelui României, reprezintă momentul de la care Cabinetul nou învestit începe exercitarea mandatului, înlocuind **Cabinetul demisionar**.

În ce privește **componența Cabinetului** și posibilitatea realizării unor modificări în structura acestuia, chiar cu prilejul unei *remanieri guvernamentale*, vechea Lege adoptase o poziție elastică, în sensul că ea permitea *crearea de noi ministere* sau *reorganizarea celor existente* prin procedura de formare a unui nou Cabinet. Aceeași poziție s-a păstrat și în art. 62 alin. (1) C.adm. din capitolul referitor la ***organizarea și***

funcționarea ministerelor potrivit căruia: *„Ministerele se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și întregii liste a Guvernului, în procedura de învestitură"*. Art. 62 alin. (2) preia art. 116 alin. (1) din Constituție în sensul că: *„Ministerele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului, potrivit prevederilor Constituției și prezentului Cod"*.

§2. Durata mandatului Guvernului

În ce privește **durata mandatului Guvernului**, în mod normal ea este echivalentă cu cea a mandatului Parlamentului, într-un *regim parlamentar* și cu cea a mandatului Președintelui, într-un *regim prezidențial*. În practică, un Cabinet rezistă atât timp cât este susținut de majoritatea parlamentară.

În condițiile unei funcționări normale a celor două autorități publice care exercită cele două funcții clasice ale statului, funcția legislativă și funcția executivă, Parlamentul și, respectiv, Guvernul, încetarea mandatului Guvernului are loc la data validării alegerilor generale parlamentare, neexistând vreo precizare constituțională expresă potrivit căreia Guvernul are un mandat de 4 ani.

Chiar dacă durata mandatului legislativului și cea a executivului sunt identice, rațiunea asigurării continuității activității administrative face ca limitele de început și de sfârșit ale mandatelor să nu se suprapună perfect (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 303).

Încetarea mandatului Guvernului este prevăzută în art. 110 din Constituția republicată. Astfel, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituție, *Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale*.

Art. 110 alin. (1) consacră **situația tipică** în care un Cabinet funcționează pe durata întregului mandat parlamentar. Până la această dată, Guvernul se află în plenitudinea prerogativelor sale, cu excepția rezervelor impuse de „prelungirea mandatului Parlamentului", iar după această dată și „până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern", el devine Guvern demisionar (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 385 și urm.).

Încetarea mandatului la *„data validării alegerilor parlamentare generale"* reprezintă consecința faptului că mandatul acordat Guvernului de către Parlament, prin votul de încredere exprimat, expiră la data validării alegerilor generale, deoarece numai din acel moment noul Parlament este în situația să-și manifeste încrederea într-o nouă echipă guvernamentală pe care înțelege să o sprijine (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 97 și urm.).

Potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, astfel cum acesta a fost completat, *Guvernul este demis la data retragerii de Parlament a încrederii acordate sau dacă primul-ministru se află într-una din situațiile prevăzute la art. 106*, **cu excepția revocării**, *ori este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile*. Prin aceste dispoziții, Constituția a avut în vedere **trei situații atipice** de încetare a activității unui Cabinet.

O primă modalitate o reprezintă **retragerea încrederii acordate** unui Cabinet prin introducerea unei **moțiuni de cenzură**, în condițiile art. 113 din Constituția republicată, sau în cazul **angajării răspunderii Guvernului**, potrivit art. 114 din Constituție, dacă s-a introdus o moțiune de cenzură și aceasta a fost aprobată.

O a doua modalitate de încetare a mandatului poate interveni în cazurile în care prim-ministrul se află într-una din situațiile de **încetare a funcției de membru al Guvernului** avute în vedere de art. 106, și anume: *demisie, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate, deces*, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

În ce privește *revocarea*, enumerată expres printre cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului, am subliniat chiar înainte de revizuirea Constituției, într-un studiu consacrat acestei probleme, de ce **aceasta nu poate interveni cu privire la prim-ministru, încetarea activității sale atrăgând pe cale de consecință căderea întregului Cabinet** (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/2000, p. 53 și urm.).

Astfel, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituția republicată, asupra căruia vom reveni, *„Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate"*. Prin urmare, răspunderea Guvernului nu poate fi antrenată prin simpla voință a Președintelui României, cel care, potrivit art. 85 alin. (2) din Constituție, poate *revoca din funcție, la propunerea primului-ministru, pe unii membrii ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului.*

Dacă, prin absurd, prim-ministrul ar propune Președintelui României, propria sa revocare, acest act ar echivala cu demisia și nu poate fi socotită revocare (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 85).

Această poziție din doctrină, susținută de profesorul Vida încă din anul 1994, și-a găsit confirmarea expresă atât în art. 107 din Constituția republicată, consacrat prim-ministrului, cât și în art. 110 alin. (2) mai sus evocat, regăsind cu satisfacție, în formula *„cu excepția revocării"*, chiar propunerea noastră de completare a textului constituțional exprimată încă din anul 2000, în articolul sus-menționat.

Dacă, strict juridic, această dispoziție nu mai era necesară, soluția fiind dedusă din textele deja existente, încă din 1991, sub aspect politic soluția apare ca justificată, mai ales față de un precedent deja creat la sfârșitul anului 1999 (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 86).

Față de filosofia Constituției, adică a *regimului parlamentar*, accentuat cu ocazia revizuirii, *revocarea Prim-ministrului* echivalează cu *revocarea Guvernului*, iar această operație juridică, de retragere a încrederii, o poate face doar Parlamentul, pe calea unei moțiuni de cenzură (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 180).

O a treia modalitate apare în cazul în care **prim-ministrul nu își poate exercita atribuțiile pe o perioadă de peste 45 de zile**, termen valabil și pentru membrii Guvernului potrivit alin. (4) din art. 107 consacrat prim-ministrului.

În toate aceste *trei situații atipice* de încetare a mandatului unui Guvern, în timpul unui mandat parlamentar, se declanșează procedura de învestitură a unui nou Cabinet, devenind aplicabile prevederile art. 103, potrivit art. 110 alin. (3) din Constituția republicată.

Conform art. 110 alin. (4) din Constituția republicată, *Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alin. (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru* **administrarea treburilor publice,** *până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern.*

În această situație, funcționarea Guvernului nu mai este consecința încrederii acordate de Parlament, ci a prorogării atribuțiilor sale, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, activitatea sa fiind limitată exclusiv la *administrarea treburilor publice,* deci îndeosebi la activitatea de conducere generală a administrației publice (*M. Constantinescu, A. Iorgovan,* în colectiv, op. cit., 1992, p. 246).

Legat de înțelesul conceptului de **„administrare a treburilor publice"**, care a declanșat numeroase controverse în practica de stat, semnificația acestuia a fost clarificată legislativ. Art. 37 alin. (3) C.adm. prevede expres că: *„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege".*

Prin urmare, ***un Cabinet demisionar nu poate adopta decât hotărâri de Guvern.*** *Actele sale de administrare a treburilor publice* sunt hotărâri curente în activitatea executivă, cu caracter normativ sau individual, ca de pildă acte de asigurare a aplicării normative unitare a legilor, numiri și revocări în funcții administrative etc. (*I. Santai,* op. cit., 2014, p. 304).

Potrivit art. 4 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 15 zile de la data încetării mandatului Guvernului sau al unuia dintre membrii săi, aceștia vor prezenta situația privind gestionarea activității ministeriale de care au răspuns, precum și a problemelor aflate în curs de derulare, pe baza unui protocol de predare-primire.

§3. Statutul membrilor Guvernului

Incompatibilitățile urmăresc asigurarea obiectivității în executarea unei funcții publice și evitarea concentrării, de către una și aceeași persoană, a unor prerogative excesive. Problema *incompatibilităților* apare ca o dimensiune a rezonabilității și credibilității ce trebuie să caracterizeze exercițiul unei funcții publice, având ca principal fundament, *principiul separației puterilor în stat* și în egală măsură, *principiul legalității* (*A. Iorgovan,* în colectiv, op. cit., 2004, p. 172).

„Incompatibilitățile reflectă acele situații în care un demnitar ocupă mai multe funcții în același timp deși acest cumul este interzis prin lege".

În ce privește **incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului,** din punct de vedere al izvorului care le consacră, acestea pot fi de două feluri: *de ordin constituțional* și *de ordin legal* (*V. Vedinaș,* op. cit., 2020, p. 157).

Potrivit art. 105 din Constituția republicată: *„(1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea*

unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial. (2) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică".

În primul comentariu al Constituției, soluția privind *compatibilitatea dintre calitatea deputat sau de senator și funcția de membru al Guvernului* a fost argumentată pe similitudinea cu regimul parlamentar, consacrat în constituțiile altor state occidentale (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 232).

Sunt identificate cel puțin trei soluții distincte, și anume: sisteme în care exercițiul unei funcții ministeriale este considerat *incompatibil* cu exercițiul unui mandat parlamentar, sisteme în care *se permite cumulul* celor două funcții, prin valorificarea ideii de colaborare a puterilor și *sisteme de mijloc*, în care miniștrii nu sunt obligați să fie și parlamentari, dar li se cere îndeplinirea unor condiții de eligibilitate (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 252 și urm.).

Soluția compatibilității dintre funcția de membru al Guvernului și cea de deputat sau senator este specifică raporturilor dintre Parlament și Guvern, într-un *regim parlamentar clasic*. Este și motivul pentru care constituțiile statelor europene ce consacră un *regim semi-prezidențial*, cu un președinte de Republică mai puternic, nu interzic o asemenea compatibilitate. De aceea, în cazul unui parlamentar cooptat, spre exemplu, în Guvernul francez, acesta va fi înlocuit de un supleant în Parlament, revenirea în Parlament nemaifiind posibilă decât cu ocazia unor noi alegeri.

Dimpotrivă, în **Germania**, *regim parlamentar* prin excelență, nu există incompatibilitate între funcția guvernamentală și cea parlamentară, de regulă, membrii Cancelariei federale fiind și membri ai Dietei federale. Și în **Marea Britanie**, *monarhie parlamentară tradițională*, membrii Guvernului sunt și membri ai Camerei Comunelor sau, într-un număr restrâns, ai Camerei Lorzilor.

În **România**, pe fondul ofensivei reale a Guvernului din perioada anterioară adoptării Constituției, s-a admis în Adunarea Constituantă, ca parlamentarii care îndeplinesc funcții guvernamentale să poată reveni în fotoliile parlamentare atunci când se pune capăt mandatului guvernamental din proprie inițiativă sau din alte motive (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 214 și urm.).

O asemenea soluție s-a apreciat că prezintă unele riscuri. Pe de-o parte, orice neînțelegere între un parlamentar, membru al echipei guvernamentale, și prim-ministru poate duce la renunțarea parlamentarului la funcția guvernamentală. În plus, această compatibilitate ar favoriza imixtiunea parlamentară în rândurile executivului. Pe de altă parte, s-a susținut că dezavantajele pe care le implică o astfel de soluție se compensează prin creșterea gradului de colaborare dintre Parlament și Guvern.

Tot dintr-o perspectivă critică, această compatibilitate poate fi privită ca o cale de concentrare a puterii în mâna executivului, într-o interpretare puțin exagerată, dar nu și absurdă, ajungându-se ca Guvernul să se autocontroleze, atât timp cât este format numai din parlamentari (*I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., vol. II, 2017, p. 253).

O viziune critică în această problemă pornește și de la constatarea evidentă că un membru al Guvernului care este și deputat sau senator, face parte implicit din ambele puteri, legislativă și executivă, încălcând principiul separației puterilor în stat. Sub

acest aspect, s-a propus ca, într-o asemenea situație, pentru membrul Guvernului, calitatea de parlamentar să fie suspendată (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 320).

Unii autori au exprimat o poziție favorabilă actualei reglementări, apreciind că, în scopul realizării unei colaborări eficiente în aplicarea politicii țării, *este de dorit ca un membru al Guvernului să aibă calitatea de deputat sau senator,* fără ca lipsa acestei calități să constituie un impediment (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 444).

Legislația consacră o serie de noțiuni, precum „funcție publică", „demnitate publică", „funcție publică de autoritate" etc., fără a promova o concepție uniformă, coerentă, cu privire la sfera și conținutul acestor concepte (*I. Brad*, loc. cit., în Dreptul nr. 3/2004, p. 134).

Sintagma *„funcție publică de autoritate"* apare în Constituție, atât în art. 71 alin. (2) privitor la regimul incompatibilităților calității de parlamentar, cât și în art. 105 alin. (1) privitor la regimul incompatibilităților calității de membru al Guvernului. Din aceste dispoziții rezultă două dintre *funcțiile publice de autoritate*: calitatea de membru al Guvernului și, respectiv, calitatea de parlamentar.

Pe baza acestor dispoziții constituționale, s-au propus diverse definiții ale acestei noțiuni. Astfel, noțiunea de **funcție publică de autoritate** a fost privită ca orice funcție de conducere din cadrul organelor administrației publice, ale serviciilor publice administrative, cum ar fi funcțiile de conducere a serviciilor publice din învățământ, din sănătate etc (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 390).

În sfera *funcțiilor publice de autoritate* se integrează numai persoanele „care sunt membre ale organelor colegiale sau unipersonale, care exercită puterea publică, respectiv cele care au competența de a pune în aplicare dispozițiile legale sau dispoziții cuprinse în decizii judiciare, fără a face apel la o altă autoritate administrativă" (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 154).

Prin adoptarea Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, deși nu a fost definită efectiv noțiunea de *funcție publică de autoritate*, s-a încercat realizarea unui tablou amplu, dar nu exhaustiv, al funcțiilor care fac parte din această categorie.

Astfel: „Prin *funcții publice de autoritate*, incompatibile cu calitatea de deputat sau de senator, se înțelege *funcțiile din administrația publică asimilate celor de ministru, funcțiile de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate celor de secretar de stat și subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcțiile din Administrația Prezidențială, din aparatul de lucru al Parlamentului și al Guvernului, funcțiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorități și instituții publice, funcțiile de consilieri locali și consilieri județeni, de prefecți și subprefecți și celelalte funcții de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcțiile de primar, viceprimar și secretar ai unităților administrativ-teritoriale, funcțiile de conducere și execuție din serviciile publice descentralizate* (deconcentrate – s.n.) *ale ministerelor și celorlalte organe din unitățile administrativ-teritoriale și din aparatul propriu și serviciile publice ale*

consiliilor județene și consiliilor locale, precum și funcțiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le dețin să candideze în alegeri" [art. 81 alin. (2) din Legea nr. 161/2003].

În ce privește cea de-a doua incompatibilitate, **funcția de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial**, este vorba despre o soluție preluată integral din Constituția **Franței**. *Incompatibilitățile profesionale* au drept scop să-i elibereze pe membrii Guvernului francez de orice formă de subordonare ierarhică față de administratori, precum și de orice legături cu interesele private. Ele se pot și prelungi ca urmare a apartenenței la Guvern, deoarece foștilor miniștrii li se interzice 6 luni ocuparea unor funcții ce presupun răspundere în întreprinderi publice sau economice legate de Stat (*G. Carcassonne*, op. cit., 2011, p. 133).

La viitoarea revizuire constituțională această incompatibilitate ar trebui reformulată, Codul comercial fiind inclus în Cod civil intrat în vigoare la 1.10.2011.

Sub titlul „***Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de membru al Guvernului***", art. 39 alin. (1) C.adm. precizează că: „*Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabile funcției de membru al Guvernului sunt cele prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare*".

La incompatibilitățile mai sus menționate, art. 84 din Legea nr. 161/2003 a mai adăugat următoarele incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului, privite ca **funcții** sau **calități**: *funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice*; *funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale mai sus prevăzute*; *funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale mai sus prevăzute*; *funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale*; *calitatea de comerciant persoană fizică*; *calitatea de membru al unui grup de interes economic*; *o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte*. Potrivit art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003, aceste incompatibilități sunt valabile și în cazul altor demnitari, chiar dacă aceștia nu sunt membri ai Guvernului, legea menționând secretarii de stat, subsecretarii de stat și asimilații acestora.

Singurele activități care pot fi exercitate de persoanele care au calitatea de membru al Guvernului sau care îndeplinesc funcții publice de autoritate în administrația publică centrală sunt cele din domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice. Potrivit art. 39 alin. (2) C.adm.: „*Prin activități în domeniul didactic pe care membrii Guvernului le pot desfășura, în condițiile legislației speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, se înțeleg activitățile prevăzute la art. 462 alin. (2)*".

În ce privește ***încetarea funcției de membru al Guvernului*** datorată stării de incompatibilitate, aceasta intervine atunci când ***starea de incompatibilitate*** a fost constatată *„în condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărâri judecătorești definitive"* potrivit art. 42 lit. d) C.adm.

Potrivit art. 41 C.adm. având ca titlu marginal ***„Obligația renunțării la situația de incompatibilitate"***: *„În termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, membrul Guvernului este obligat să renunțe la calitatea sau funcția cu care este incompatibilă funcția de membru al Guvernului, sub sancțiunea încetării mandatului"*.

§4. Încetarea funcției de membru al Guvernului

Încetarea funcției de membru al Guvernului intervine în cazurile prevăzute de art. 106 din Constituția republicată, precum și în condițiile aplicării art. 109 alin. (2).

Potrivit art. 106 din Constituția republicată, deja evocat: *„Funcția de membru al Guvernului încetează în urma **demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului**, precum și în alte cazuri prevăzute de lege"*.

Textul constituțional are ca obiect ipotezele în care o persoană își poate pierde calitatea de membru al Guvernului, dar situațiile pentru care devine incidentă o ipoteză sau alta nu sunt întotdeauna imputabile persoanei în cauză, motiv pentru care sunt necesare precizări de la o modalitate la alta (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 176).

Dintre cazurile enumerate expres de legiuitorul constituant, doar *revocarea* presupune intervenția unei alte autorități publice, respectiv a Președintelui României, celelalte situații evocate, fiind legate exclusiv de persoana celui care are calitatea de membru al Guvernului (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Dreptul nr. 2/2000, p. 53).

La cazurile de **încetare a funcției de membru al Guvernului** prevăzute de art. 106 din Constituție, art. 42 C.adm. adaugă **imposibilitatea exercitării atribuțiilor mai mult de 45 de zile și condamnarea penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă** ce decurg din alte prevederi constituționale.

Demisia ca act de voință unilateral poate să fie determinată de o situație imputabilă, de o stare de pericol creată în ministerul respectiv, de o conduită incorectă a ministrului dezvăluită opiniei publice etc. Este posibil ca *demisia* să reprezinte și o formă de protest, o formă de atenționare a partidului, a opiniei publice asupra unor pericole apărute sau poate fi și rezultatul unei înțelegeri politice, fiind vorba despre o *demisie deliberată* (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 176).

În ce privește situația prezentării demisiei, art. 45 C.adm. precizează că *„demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris primministrului și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii"*.

Rezultă că, pentru a produce efecte juridice, demisia trebuie depusă în scris; odată depusă în scris, demisia este irevocabilă ceea ce înseamnă că titularul ei își mai poate păstra funcția de membru al Guvernului, cel mult 15 zile de la data depunerii, iar

anunțul public al demisiei poate fi făcut atât de ministrul demisionar, cât și de prim-ministrul căruia i s-a prezentat demisia (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 16).

S-a afirmat că *demisia* este un act voluntar al unei persoane, izvorâtă din dreptul acesteia de a începe și de a sfârși exercitarea funcției respective. Fiind un drept, acesta nu poate fi supus unei aprobări, singurele condiționări legale fiind legate de data încetării exercitării funcției publice și de acordarea unui termen pentru predarea integrală a serviciului, care se subsumează imperativului *continuității funcției publice* (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 185 și urm.).

Revocarea constituie un mod de încetare a calității de membru al Guvernului, care se realizează așa cum prevede art. 85 alin. (2) din Constituție, de către *Președintele României*, la *propunerea prim-ministrului*. Faptul că *revocarea* reprezintă un mod de încetare a calității de membru al Guvernului este consacrat în art. 106 din Constituție (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 111).

Dacă *revocarea unui membru al Guvernului* poate interveni pe considerente pur politice, *în mod obișnuit*, *suspendarea* intervine într-o *situație anormală*, ca urmare a începerii urmăririi penale sau a trimiterii în judecată a unui ministru, în condițiile art. 109 alin. (2) din Constituție (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 390).

Astfel, spre deosebire de **suspendare**, cauză de încetare a mandatului unui ministru, care prezintă **caracterul unei sancțiuni**, în sensul larg al termenului, **revocarea prezintă semnificația unei măsuri juridice**, ce reflectă un joc politic al forțelor ce formează echipa guvernamentală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 391).

Mai exact se face distincție între *revocarea politică*, privită ca o soluție de natură politică, ce poate interveni în situații obiective și *revocarea* cu semnificație de tragere la răspundere, soluție cu caracter sancționator, denumită în dreptul public și *destituire* (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 177).

Din coroborarea art. 106 cu art. 16, *dubla cetățenie* nu mai constituie un motiv de incompatibilitate pentru ocuparea unei funcții sau demnități publice, civile sau militare, rămânând doar condiția *domiciliului în țară*. Dacă, spre exemplu, un membru al Guvernului, care are dublă cetățenie, evident, una din ele fiind cea română, și-ar stabili domiciliul în străinătate, ar intra sub incidența acestui motiv de pierdere a calității de membru al Guvernului (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 178).

Art. 43 C.adm. reglementează ***vacanța funcției de membru al Guvernului*** și stabilește că, în situațiile în care intervine încetarea funcției de membru al Guvernului, „*Președintele României, prin decret, la propunerea prim-ministrului, ia act de încetarea funcției și declară funcția vacantă în termen de 15 zile de la primirea propunerii prim-ministrului*" iar primul ministru îi transmite Președintelui României propunerea „*în termen de 5 zile de la data la care intervine un caz de încetare a funcției de membru al Guvernului*". Legislația este în continuare deficitară deoarece nu se precizează procedura aplicabilă prim-ministrului, respectiv, cine este autorizat să constate faptul că acesta se află într-o stare de incompatibilitate (*R. Carp*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 30).

Prelegerea XVI
Guvernul României. Prim-ministrul. Organizare și funcționare

§1. Prim-ministrul

În constituțiile noastre din 1866 și 1923, *prim-ministrul* nu se profila ca un organ distinct de Consiliul de miniștri. El era doar un *primus inter pares*. Constituția din 1866 nici măcar nu cunoștea noțiunea de „prim-ministru" sau de „Președinte al Consiliului de miniștri". Abia în Constituția din 1923 apare un articol (93) care prevede că „Miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat cu titlul de Președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului". Prin urmare, președintele Consiliului de Miniștri nu era un organ distinct de acest consiliu, ci doar o parte componentă a lui. Ca atare, el nu era considerat șeful ierarhic al miniștrilor, nu era abilitat să emită în nume propriu acte administrative obligatorii, conducând doar serviciile administrative constituite pe lângă președinția Consiliului de miniștri. Nefiind un organ distinct de consiliul de miniștri, el era pus în situația să obțină o hotărâre a Guvernului, singurul abilitat să emită „jurnale ale Consiliului de Miniștri" (*T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 312).

Situația juridică a prim-ministrului s-a schimbat fundamental prin adoptarea Constituției din 1991 care i-a conferit o poziție juridică deosebită, determinată de *modul de desemnare*, de *înlocuire* și de *atribuțiile sale* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 133).

Alături de Președintele României, Guvernul reprezintă al doilea element al puterii executive, privit ca o autoritate colegială, prim-ministrul fiind un *primus inter pares* în exercitarea funcțiilor autorității guvernamentale. Dincolo de cadrul organizatoric al Guvernului, prim-ministrul apare ca o autoritate executivă de sine stătătoare care are prerogative proprii, în măsură să influențeze nu numai politica de stat, ci și deliberările în cadrul Guvernului (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 139).

De altfel, majoritatea constituțiilor reglementează anumite **atribuții pentru șeful Guvernului**, atât pe linia organizării activității acestuia, cât și pe linia realizării sarcinilor Guvernului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 392).

Legiuitorul constituant român s-a menținut pe linia soluțiilor din statele occidentale, teza după care prim-ministrul conduce activitatea Guvernului, fără a avea putere de injoncțiune fiind prezentă spre exemplu, în Constituția **Franței** (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 180).

S-a apreciat și că în alte state se urmărește o delimitare mai riguroasă între prim-ministru și ceilalți membri ai Guvernului. Astfel, Constituția **Germaniei** precizează

că orientările politice ale guvernului sunt în sarcina Cancelarului și „în acest cadru, dat de marile orientări, fiecare ministru federal conduce propriul său departament de o manieră autonomă și sub propria responsabilitate". Constituția **Spaniei** prevede că: „Președintele conduce acțiunile guvernamentale și coordonează funcțiile celorlalți miniștri fără a prejudicia competența și responsabilitatea directă a acestora în gestionarea lor" (*R. Carp*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 27).

Art. 107 din Constituția republicată are ca titlu marginal **Primul-ministru**, iar Codul administrativ îi consacră acestuia o întreagă secțiune (a 2-a) în capitolul privitor la ***funcționarea Guvernului*** din Titlul I denumit *Guvernul* din Partea a II-a consacrată **Administrației publice centrale**.

Potrivit alin. (1) al art. 107 din Constituția republicată și art. 28 alin. (1) C.adm.: *„Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuțiilor pe care aceștia le exercită".*

În consecință, prim-ministrul nu acționează oricum, ci cu respectarea atribuțiilor fiecărei funcții, așa cum au fost stabilite acestea cu prilejul învestiturii, regulă cu o semnificație deosebită în cazul guvernelor ce au la bază coaliții de partide. În absența ei, ar exista riscul ca un prim-ministru autoritar să se substituie în fapt unui ministru, impunând o anume linie politică și nu linia politică a programului acceptat de Parlament (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 234).

Atribuțiile de *conducere* și *coordonare* sunt indispensabile prim-ministrului pentru a realiza o guvernare eficientă și rațională. Noțiunea de *administrare* mai cuprinde și funcțiile principale de *organizare* și *control*, pe care de asemenea, prim-ministrul le exercită ori de câte ori este necesar, în scopul realizării unei bune guvernări sau administrări a țării (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 438 și urm.).

Atribuția constituțională a prim-ministrului de a conduce Guvernul și de a coordona activitatea membrilor acestuia îi conferă o poziție distinctă în cadrul Guvernului, care îi permite să convoace, să conducă, să suspende sau să pună capăt unei ședințe de Guvern. Exercitarea atribuției de conducere a Guvernului are în vedere desfășurarea activității Guvernului ca *organ colegial*, întrunit în ședințe, legal constituite. În asemenea cazuri, prim-ministrul moderează dezbaterile, dă dreptul la cuvânt membrilor Guvernului, sintetizează punctele de vedere și supune aprobării soluțiile decise, proiectele de hotărâri, de ordonanțe și de legi, explică semnificația votului și anunță rezultatul acestuia (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 184).

Poziția politică în cadrul partidului, rolul pe care îl are în numirea și revocarea unor miniștri, vizibilitatea mediatică, rolul pe care îl joacă în alegeri, dar și personalitatea acestuia sau specificul relațiilor cu Președintele, cu liderii celorlalte partide politice sunt factori care pot conduce la un rol mai accentuat sau mai limitat al premierului în cadrul vieții politice autohtone (*B. Dima*, op. cit., 2014, p. 46).

În plus, față de teza a II-a a art. 107 alin. (1) din Constituția republicată, art. 32 C.adm. precizează: „(1) *Prim-ministrul prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate și răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau*

senatori, conform Regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului. (2) *Prim-ministrul poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului de către deputați sau senatori, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul acestora".*

Pe lângă atribuțiile prevăzute în art. 107 consacrat chiar prim-ministrului, acestuia îi mai revin, potrivit altor dispoziții constituționale, și alte atribuții, precum: **propune Președintelui României revocarea și numirea unor membri ai Guvernului,** potrivit art. 85 alin. (2) și (3); **solicită Președintelui României să participe la anumite ședințe de Guvern,** în condițiile art. 87; **contrasemnează cu unele excepții, decretele Președintelui,** în condițiile art. 100 alin. (2) și **semnează actele Guvernului,** în condițiile art. 108 alin. (4).

În cele ce urmează ne vom ocupa de analiza art. 85 alin. (2) din Constituție, prevedere constituțională ce a creat, în timp, nu puține dispute în aplicarea sa concretă, reflectate în adoptarea unor poziții divergente în doctrina de drept public.

Astfel, în primii ani după intrarea în vigoare a Constituției, în absența unor precizări de ordin legislativ cu privire la aplicarea acestei proceduri, s-a pus problema dacă noii miniștri propuși de prim-ministru ar trebui să fie supuși *avizului consultativ* al comisiilor de specialitate ale celor două Camere, așa cum se întâmplă în cazul învestiturii unui nou Guvern.

Chiar în primul comentariu al Constituției se apreciase că, *odată Guvernul învestit și numit de Președinte,* **modificările intervenite în componența lui se petrec în interiorul puterii executive.** Ele se vor realiza între factorii principali ai acestuia, *Președintele și prim-ministrul,* în sensul că la propunerea acestuia din urmă, cel dintâi va fi în măsură să aprobe revocarea sau numirea unor membri ai Guvernului. Și totuși, același autor nuanțează ulterior: „dacă remanierea guvernamentală depășește anumite limite rezonabile, echivalând practic cu o modificare radicală a componenței Guvernului, chestiunea nu se mai pune în aceeași termeni; în consecință, Parlamentul își poate exprima neîncrederea în noua formațiune guvernamentală care, desigur, va părăsi puterea" (*F. Vasilescu,* în colectiv, op. cit., 1992, p. 196).

Și alți autori au considerat că **remanierea guvernamentală** este o operațiune care nu este supusă aprobării Parlamentului, dar prezintă riscul introducerii unei moțiuni de cenzură împotriva întregului Guvern și poate duce la demiterea acestuia, în măsura în care ea contravine intereselor majorității parlamentare care a susținut echipa guvernamentală (*I. Vida, I.C. Vida,* op. cit., 2012, p. 87).

În doctrină s-a exprimat însă și poziția contrară, conform căreia în felul acesta, în cadrul aceluiași Cabinet, se ajunge la situația unor miniștri care beneficiază de încrederea Parlamentului, prin votul de încredere primit pe lista Guvernului, și miniștri care nu ar beneficia în mod expres de această încredere, ceea ce ar fi o inadvertență (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu,* op. cit., 1997, p. 272).

În ce ne privește, pornind de la formularea din norma constituțională *„unii membri ai Guvernului"*, ne-am întrebat dacă ar fi posibil ca prin două remanieri guvernamentale succesive, să fie schimbat întregul Cabinet, cu păstrarea doar a prim-

ministrului? Este oare de acceptat funcționarea unui Guvern, în care niciunul din membri, cu excepția premierului, să nu fi beneficiat de încrederea Parlamentului? (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 59).

În *practica de stat*, de-a lungul vremii, au fost cazuri în care modificarea componenței Guvernului s-a făcut de Președintele României și pe baza hotărârii Parlamentului, după cum au fost și situații în care lista membrilor Guvernului a fost modificată de Președinte, fără a se cere acordul Parlamentului (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 109).

În exercitarea acestei atribuții, prim-ministrul dispune de putere discreționară, propunerile privitoare la *revocarea* sau *numirea* unor membri ai Guvernului, aflându-se sub deplinul său control. Singura regulă pe care prim-ministrul trebuie să o respecte o constituie raportarea la ideea că *revocarea* în dreptul public este o *măsură care trebuie motivată*, fie și de ineficiența acțiunii respectivului membru al Guvernului (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 185).

Prin **remaniere**, se mai susținea în doctrină, nu se poate schimba structura Guvernului, aprobată la învestitură, adică numărul de posturi și destinația acestora; dacă este necesară și modificarea structurii este necesară și aprobarea prealabilă a Parlamentului (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 1998, p. 39).

Aceasta este soluția constituțională actuală, ca urmare a introducerii alin. (3) la art. 85 consacrat **numirii Guvernului**, prin revizuirea legii fundamentale în 2003.

Astfel, potrivit art. 85 alin. (3) din Constituția republicată: *„Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alineatul (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru"*.

Este promovat astfel principiul simetriei juridice, în sensul că atunci când prim-ministrul dorește să schimbe structura Guvernului, fie reducând numărul de ministere prin contopirea unora, fie mărind numărul ministerelor și implicit, al membrilor Cabinetului, trebuie să se prezinte în fața Parlamentului, ca și cum ar fi vorba de constituirea unei noi echipe guvernamentale (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 74).

Spre exemplu, prim-ministrul în exercițiu, în aprilie 2007 a cerut aprobarea Parlamentului, în condițiile art. 85 alin. (3) din Constituție și a și obținut-o, Președintele confirmând ulterior, prin decret, schimbările de miniștri cerute, ca urmare a schimbării compoziției politice a Cabinetului, învestit după alegerile din 2004.

În martie 2014, în urma ieșirii din alianță a unui partid cu care se formase coaliția guvernamentală, premierul atunci în exercițiu s-a adresat Parlamentului datorită schimbării compoziției politice – în locul partidului plecat a intrat un altul – și, mai mult decât atât, a propus unele schimbări în structura Cabinetului – solicitând aprobarea Parlamentului, în temeiul art. 85 alin. (3) din Constituția republicată. Deși obținuse aprobarea cu o majoritate confortabilă, Președintele României de atunci a considerat că schimbarea politică a fost una majoră, deoarece ea a marcat ruptura alianței învingătoare la alegerile generale parlamentare din noiembrie 2012, aspect determinant în desemnarea premierului, motiv pentru care a solicitat public acestuia

să se prezinte în fața Parlamentului cu un nou program, în temeiul art. 114 din Constituție ce consacră procedura *angajării răspunderii Guvernului*. Astfel, la două zile după semnarea decretelor de numire a noilor membri ai Guvernului de către Președinte, premierul aflat atunci în exercițiu și-a angajat răspunderea în fața forului legislativ pentru un program în care a introdus noi elemente referitoare la guvernare.

De altfel, prin Decizia Curții Constituționale a României nr. 158/2014 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic dintre Președintele României și Guvernul României, introdusă de premier, s-a reținut că „nu există elemente concrete din care să rezulte că dialogul dintre Președintele României și prim-ministru ar fi produs efecte juridice de natură să conducă la un blocaj instituțional prin neexercitarea prerogativelor constituționale ale Președintelui României".

Rămâne însă deschisă o problemă pe care promotorii legii de revizuire se pare că nu au anticipat-o, și anume ce se întâmplă în cazul în care prim-ministrul se prezintă în fața Parlamentului cu propunerea de schimbare a structurii sau compoziției politice a Guvernului, iar Parlamentul nu acordă votul necesar?! Vom avea de-a face cu un Guvern demisionar din acel moment sau, dimpotrivă, Guvernul va putea să-și continue activitatea în compunerea anterioară propunerii adresate Parlamentului?

În timp, evoluția practicii statale a demonstrat că nu este obligatoriu ca *revocarea* să intervină ca o *sancțiune*, ci pur și simplu ea poate fi cerută din rațiuni politice. *Revocarea* este deci consecința pierderii încrederii de care s-a bucurat un membru al Guvernului din partea formațiunii sale politice sau a prim-ministrului.

Cu mai mult timp în urmă, în legătură cu aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituția republicată, în practica statală s-a pus problema ce se întâmplă când Președintele refuză *propunerea prim-ministrului de numire a unui ministru*, cu argumente apreciate ca fiind de *natură legală*. Chemată să se pronunțe într-o asemenea situație, Curtea Constituțională a stabilit că Președintele poate refuza o propunere o singură dată, motivat, decizia fiind argumentată prin analogie, cu situația solicitării reexaminării de către Parlament a unei legi, o singură dată (D.C.C. nr. 98/2008).

De altfel, cu ocazia revizuirii Legii fundamentale, în anul 2003, prim-ministrul a fost enumerat printre subiectele cu drept de a sesiza jurisdicția constituțională cu un conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice prevăzute în Titlul III din Constituție, chiar această atribuție în sine fiind introdusă prin Legea de revizuire.

Art. 47 C.adm. se referă la ***numirea în funcție în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului*** prin stabilirea unor termene exprese de desfășurare a acestei proceduri. Prim-ministrul dispune de un termen de **5 zile** de la publicarea decretului prin care este constatată vacanța funcției, pentru a propune Președintelui României, numirea unei persoane, iar Președintele României dispune la rândul său, de **10 zile** pentru a face numirea.

Pentru a putea fi numită în funcția de membru al Guvernului, o persoană trebuie să îndeplinească cumulativ condițiile prevăzute la art. 17 C.adm., și anume: *să aibă cetățenia română și domiciliul în țară; să se bucure de exercițiul drepturilor*

electorale și *să nu fi suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.*

„Președintele României poate să refuze, motivat, orice propunere a prim-ministrului pentru numirea în funcția de membru al Guvernului în situația în care persoana propusă nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 17" sau dacă pentru această persoană a intervenit vreuna din următoarele cauze de încetare a mandatului: *pierderea drepturilor electorale ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive, decesul* sau *condamnarea penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă.*

Art. 47 alin. (5) C.adm. prevede și posibilitatea Președintelui României *de a refuza motivat, o singură dată propunerea făcută de premier, în situația în care consideră că persoana în cauză nu corespunde funcției respective.*

În aceste situații, premierul urmează să-i transmită Președintelui României, o nouă propunere în termen de 5 zile de la data comunicării refuzului. De această dată, Președintele dispune de un nou termen de 10 zile pentru a numi persoana desemnată.

O prevedere inedită din art. 47 alin. (8) C.adm. stabilește că: *„În situația în care Președintele României sau prim-ministrul sesizează Curtea Constituțională pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională apărut cu ocazia numirii unui membru al Guvernului, obligațiile prevăzute de acest articol sunt îndeplinite după publicarea deciziei Curții Constituționale prin care este soluționat conflictul, cu respectarea caracterului general obligatoriu al deciziei"*.

O altă chestiune apărută în *practica de stat* în aplicarea aceleiași dispoziții constituționale sus-menționate a vizat *posibilitatea revocării prim-ministrului de către Președinte*, problemă deja evocată cu ocazia analizei duratei mandatului Guvernului.

De menționat că art. 107 din Constituție beneficiază de un nou alineat, urmare a Legii de revizuire din anul 2003, alineat prin care se prevede expres: *„Președintele României nu îl poate revoca pe primul-ministru"*.

Față de dispozițiile constituționale în materie, art. 28 alin. (2) C.adm. adaugă: *„Prim-ministrul reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale ce intră în aria de responsabilitate a Guvernului"*.

O parte din aceste dispoziții legale menționate și în vechea lege au fost apreciate ca fiind neconstituționale, cu mai multe argumente. Legat de atribuția prim-ministrului de a reprezenta Guvernul în relațiile cu *instanța supremă*, aceasta încalcă principiului separației puterilor în stat. În ce privește *Curtea de Conturi*, autoritate publică autonomă, Guvernul, ca organ al administrației publice intră sub incidența controlului exercitat de aceasta asupra gestiunii banului public, prim-ministrul neavând cum să stabilească relații cu aceasta. Nici cu *Consiliul Legislativ*, organ consultativ de specialitate al Parlamentului, reglementat în art. 79 din Constituția republicată, primul-ministru nu poate stabili relații. Cu atât mai mult, stabilirea unor relații între prim-ministru și *Ministerul Public*, parte a autorității judecătorești, ar

însemna un amestec al puterii executive în sfera puterii judecătorești, situație de neacceptat (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 133 și urm.).

Potrivit Legii privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, după cum am mai subliniat, prim-ministrul este *vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării*, exercitând atribuțiile care derivă din această calitate.

Potrivit art. 31 C.adm., prim-ministrul numește și eliberează din funcție: *„a) conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția situației în care aceștia au calitatea de membru al Guvernului; b) secretarul general al Guvernului și secretarii generali adjuncți ai Guvernului; c) secretarii de stat și consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului; d) secretarii de stat și subsecretarii de stat; e) alte persoane pentru care are competența de numire, în cazurile prevăzute de lege"*.

În scopul rezolvării unor probleme operative, **primul-ministru poate constitui, prin decizie**, potrivit art. 34 alin. (1) C.adm., **consilii, comisii și comitete interministeriale**, textul legal nefăcând distincție între acestea.

De asemenea, potrivit art. 33 C.adm., *„Prim-ministrul contrasemnează decretele emise de Președintele României, potrivit prevederilor Constituției"*, chestiune analizată deja în contextul prezentării *actelor Președintelui*.

Art. 29 C.adm. se referă la actele prim-ministrului, emise *în îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin*, numite **decizii**, calificate ca acte administrative. Codul administrativ ar fi trebuit să facă un pas mai departe și să le califice expres ca fiind acte administrative individuale.

Asemeni decretelor Președintelui și actelor Guvernului, *deciziile prim-ministrului se publică în Monitorul Oficial al României, partea I, cu excepțiile prevăzute de lege, sub sancțiunea inexistenței.*

O prevedere similară se află în art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care instituie expres excepția de la această regulă, și anume cea a *„deciziilor primului-ministru clasificate, potrivit legii"* care nu se publică.

Art. 30 C.adm. consacră obligația secretarului general al Guvernului de a contrasemna deciziile prim-ministrului.

În ce privește *modalitățile de încetare a calității de prim-ministru*, cu toate consecințele ce decurg de aici, Constituția prevede expres în art. 107 alin. (3): *„Dacă prim-ministrul se află în una dintre situațiile prevăzute la articolul 106,* **cu excepția revocării** (corelare necesară – s.n.) *sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor, încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern"*.

Prim-ministrul interimar nu poate fi decât un alt membru al Guvernului care prin efectul desemnării va îndeplini atât funcția de ministru la ministerul unde este titular, cât și pe cea de prim-ministru (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 181).

Spre deosebire de *Președintele interimar al României*, care nu poate exercita atribuțiile prevăzute de art. 88-90 din Constituția republicată, *prim-ministrul interimar* exercită aceleași atribuții ca și titularul. Desemnarea este întotdeauna pe o perioadă limitată.

Dacă motivul ce a determinat numirea *prim-ministrului interimar* se datorează faptului că funcția titularului a încetat, potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, Guvernul se consideră demis, prim-ministrul interimar urmând să conducă un Guvern demisionar până la depunerea jurământului de către noul Guvern.

Dacă însă motivul ce a determinat numirea prim-ministrului interimar se datorează faptului că prim-ministrul titular se află în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile (spre exemplu, din motive de sănătate) interimatul durează doar până când prim-ministrul titular își va relua activitatea în Guvern. În situația în care perioada de interimat este mai mare de 45 de zile, potrivit art. 110 alin. (2) din Constituție, Guvernul va fi demis (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 235).

În plus, remarcă aceiași autori, rezultă că prim-ministrul nu-și poate delega atribuțiile, chiar dacă lipsește din țară sau absentează din alt motiv. Numai Președintele României poate da o asemenea delegare prin numirea unui prim-ministru interimar în condițiile mai sus-menționate.

În sfârșit, în art. 107 alin. (4) din Constituția republicată este adăugată o altă modalitate de *încetare a funcției de membru al Guvernului*, față de conținutul art. 106, stipulându-se expres că *„Prevederile alin. (3) se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea prim-ministrului, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile"*.

Prevederile constituționale referitoare la *interimatul funcției de membru al Guvernului* sunt reluate în art. 46 C.adm. care mai precizează că, „înăuntrul termenului de 45 de zile, prim-ministrul inițiază procedurile prevăzute de lege pentru numirea unui alt membru al Guvernului în calitate de ministru interimar".

Acest termen de 45 de zile a fost considerat de doctrină puțin exagerat, deoarece dacă în cazul prim-ministrului, o personalitate politică proeminentă, care conduce un Guvern, ar fi de înțeles un interval de 45 de zile, în cazul celorlalți membri ai Guvernului nu acționează aceleași argumente. Și totuși, o asemenea formulă a fost acceptată probabil pentru toți miniștrii, inclusiv pentru prim-ministru, deoarece ar fi fost dificil de justificat consacrarea unor discriminări, în ceea ce privește situațiile de incompatibilitate între prim-ministru și ceilalți membri ai Guvernului (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 313).

Procedura *interimatului* este compatibilă cu mandatul acordat Guvernului prin votul de învestitură, fiind menită să asigure *continuitatea funcționării Guvernului*.

În concluzie, *învestitura*, ca și *demisia* unui Cabinet sunt indisolubil legate de persoana prim-ministrului, iar interimatul pentru această funcție nu poate fi mai mare de 45 de zile, interval de timp în care reluarea activității de către prim-ministrul titular, permite rămânerea la guvernare, în timp ce depășirea acestui termen de către prim-ministrul titular duce la un Cabinet demisionar și, implicit, la declanșarea procedurii de învestitură a unui nou Cabinet, de către Președintele României.

§2. Organizarea și funcționarea Guvernului

Legat de **organizarea și funcționarea Guvernului** se susține că majoritatea constituțiilor democratice prevăd câteva principii fundamentale în legătură cu desfășurarea activității Guvernului și acestea privind sarcinile prim-ministrului, detaliile fiind lăsate pe seama legilor organice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 400).

Codul administrativ reglementează în capitolele II și III din titlul consacrat **Guvernului**, *organizarea* și respectiv, *funcționarea* acestuia.

Potrivit art. 19 C.adm.: *„Aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Prim-ministrului, aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului, departamente și alte structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului".*

Art. 20 C.adm. stabilește că, *Guvernul are un* ***Secretariat General*** *care este condus de secretarul general al Guvernului care are rang de ministru, numit prin decizie a prim-ministrului. Acesta este ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți care au rang de secretar de stat, numiți prin decizie a prim-ministrului.*

Secretariatul General face parte din aparatul de lucru al Guvernului și asigură derularea și continuitatea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și ***reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești.***

El *constituie elementul de legătură și stabilitate al guvernării. „Organizarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. Bugetul pentru funcționarea Guvernului se aprobă prin legea bugetului de stat. Secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului (...). Secretariatul General al Guvernului are dreptul de a iniția proiecte de acte normative pe domeniile aflate sub incidența atribuțiilor sale și ale autorităților și instituțiilor publice aflate în subordinea sa ori a Guvernului (...). Secretariatul general al Guvernului îndeplinește atribuțiile de minister de resort față de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat".*

Potrivit art. 21 C.adm.: *„**Aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului** este structură fără personalitate juridică, finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de viceprim-ministru; în cadrul aparatului propriu de lucru al viceprim-ministrului își desfășoară activitatea unul sau mai mulți secretari de stat și consilieri de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție, prin decizie a prim-ministrului, la propunerea viceprim-ministrului".*

Potrivit art. 22 C.adm.: „(1) ***Cancelaria Prim-Ministrului** este structură fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.* (2) *Cancelaria Prim-Ministrului este condusă de șeful Cancelariei Prim-Ministrului care are rang de ministru, numit și eliberat din funcție prin decizie a prim-ministrului.* (3) *Atribuțiile, organizarea și funcționarea Cancelariei Prim-Ministrului se stabilesc prin decizie a prim-ministrului (...).* (5) *În cadrul Cancelariei Prim-Ministrului își desfășoară activitatea unul sau mai mulți secretari de*

stat și consilieri de stat, precum și directorul de cabinet al prim-ministrului, cu rang de secretar de stat, numiți, respectiv, eliberați din funcție prin decizie a prim-ministrului. (6) *Prin hotărâre a Guvernului se stabilesc instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale coordonate de prim-ministru, prin Cancelaria Prim-Ministrului*".

„**Departamentul** este o structură organizatorică, în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, cu sau fără personalitate juridică, subordonată premierului, având rolul de coordonare și sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului. *Organizarea și funcționarea departamentului se aprobă prin hotărâre a Guvernului*" potrivit art. 23 C.adm.

Pentru rezolvarea unor probleme aflate în competența sa, Guvernul poate înființa ***structuri cu caracter consultativ.*** Pe lângă Guvern și aparatul său mai pot funcționa *agenții, oficii, secretariate* etc., ca structuri specializate și auxiliare ale Guvernului, ale căror conducători nu fac parte din Guvern, având atribuții, structuri și personal stabilite prin hotărâri ale Guvernului sau decizii ale primului ministru, ca de exemplu, Secretariatul de Stat pentru Culte, Agenția Națională pentru Resurse Minerale, Institutul Național de Statistică (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 316).

În ce privește **funcționarea Guvernului**, potrivit art. 35 alin. (1) C.adm., **ședințele Guvernului se convoacă și sunt conduse de prim-ministru.** Preluându-se conținutul art. 87 din Constituție, în continuare se precizează că: „*Președintele României poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și la cererea primului-ministru în alte situații. Președintele României prezidează ședințele Guvernului la care participă*".

Prezidarea ședințelor Guvernului se face în baza atribuțiilor sale constituționale de șef de stat, precum și ca urmare a tradiției istorice în care șeful de stat îndeplinea și funcția de șef al puterii executive. Textul face o circumstanțiere între două situații diferite: în prima situație se referă la participarea Președintelui la ședințele Guvernului din proprie inițiativă, în cazul discutării anumitor probleme menționate expres, iar în a doua situație se referă la cazurile în care șeful statului are posibilitatea de a participa la ședințele Guvernului la invitația prim-ministrului (*Șt. Deaconu*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 763 și urm.).

Potrivit art. 36 alin. (1) și (2) C.adm.: „*Guvernul se întrunește săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul ședințelor Guvernului se dezbat probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare*". Observăm cum legislația circumscrie câmpul de acțiune al Guvernului, la rolul acestuia stabilit de art. 102 alin. (1) din Constituția republicată.

Ședințele plenului reprezintă unica modalitate de lucru a Guvernului, în cadrul căreia se dezbat și se soluționează probleme ce intră în sfera sa de atribuții.

„*Dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite se înregistrează și se consemnează în scris*

în stenograma ședinței, certificată de secretarul general al Guvernului și păstrată, conform legii, la Secretariatul General al Guvernului"[art. 36 alin. (4) C.adm.].

În realizarea funcțiilor sale, Guvernul îndeplinește o serie de atribuții. După *importanța lor*, atribuțiile Guvernului pot fi **atribuții principale** și **atribuții secundare**. După *locul producerii efectelor*, se distinge între **atribuții interne** și **atribuții internaționale** (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 319 și urm.).

Dintr-o altă perspectivă, reținem și o interesantă distincție a *atribuțiilor Guvernului de rang constituțional*, între atribuții conexate cu cele ale Parlamentului sau cu cele ale Președintelui, atribuții conexate cu cele ale altor autorități, precum și atribuții de sine stătătoare ale acestuia ca, de exemplu, organizarea alegerilor pentru un nou Președinte [art. 97 alin. (2)], numirea prefecților [art. 123 alin. (1)] sau cooperarea cu alte organisme sociale interesate [art. 102 alin. (2)] (*M. Mihăilescu*, op. cit., 2016, p. 221).

Atribuțiile Guvernului au fost grupate în mai multe categorii: atribuții privind administrația publică; atribuții privind activitatea normativă; atribuții în domeniul economico-social; atribuții privind apărarea națională; atribuții în domeniul relațiilor internaționale și alte atribuții (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 81 și urm.).

Art. 25 C.adm. stabilește următoarele atribuții ale Guvernului: „a) *inițiază proiecte de lege și le transmite către Camera competentă, ca primă Cameră sesizată, și spre informare către Camera decizională*; b) *emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, și le transmite Parlamentului, în termen de 30 de zile de la data solicitării*; c) *asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora*; d) *elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat pe care le supune, separat, spre adoptare Parlamentului*; e) *aprobă prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate*; f) *asigură realizarea politicii în domeniul social*; g) *asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățeanului precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege*; h) *duce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează forțele armate*; i) *asigură integrarea României în structurile europene și internaționale*; j) *negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român;* k) *negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental*; l) *controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa*; m) *asigură administrarea proprietății publice și private a statului*; n) *înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa*; o) *cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale*; p) *asigură standarde obligatorii la nivelul administrației publice centrale și locale pentru garantarea bunei administrări* (principiu consacrat la nivel european – s.n.)".

Prelegerea XVII
Actele Guvernului. Delegarea legislativă

§1. Noțiunea de act al Guvernului. Categorii de acte

Atunci când se referă la actele instituțiilor politice, autorii de drept public se opresc, în principiu, la două categorii de acte: *acte exclusiv politice* (moțiuni, declarații etc.) și *acte juridice*. La rândul lor, constituțiile conțin, de regulă, reglementări cu privire la *actele juridice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 402).

Constituția României, republicată conține un *sediu general* privitor la *actele Guvernului* (art. 108) și un sediu consacrat regimului *delegării legislative* (art. 115).

Potrivit art. 108 din Constituția republicată: *„(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. (2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. (3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta. (4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate"*.

Textul constituțional impune o primă observație de natură terminologică deja subliniată în doctrină, și anume: Guvernul, fiind un *organ colegial*, **adoptă** hotărâri, nu le **emite**, așa cum în mod greșit prevede alin. (2) al art. 108, remarcă valabilă și pentru ordonanțe, pentru că și acestea se **adoptă**, nu se **emit**. De altfel, în alin. (1) al art. 108 această formulare este corectă (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 113 și p. 121, nota 1).

Aceste prevederi constituționale, controversate în timp, în aplicare, au fost preluate și dezvoltate, succint, inițial în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, iar în prezent, în Codul administrativ.

Astfel, art. 37 alin. (2) C.adm. stabilește posibilitatea *membrilor Guvernului de a „propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe"* precum și *„proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă a acestuia. Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în temeiul legii"*.

Legea la care face trimitere Codul administrativ este Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, iar Hotărârea Guvernului la care face trimitere Codul este H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

Potrivit art. 38 C.adm.: *„Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă* ***prin consens****. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul. Aceste prevederi se aplică și în cazul documentelor și al altor măsuri adoptate de Guvern".*

În ce privește această *modalitate de adoptare a actelor Guvernului*, consacrată și de vechea lege, apreciam că este vorba despre o manieră cel puțin originală pentru a stabili *majoritatea cerută pentru adoptarea actelor*, decizia finală revenind, în absența *consensului*, prim-ministrului, a cărui *autoritate este sporită în mod evident* (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 64).

Deoarece hotărârile și ordonanțele sunt *acte juridice* prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații, ele nu ar trebui adoptate „prin consens", ci ar trebui adoptate doar pe bază de vot, cerința „majorității" fiind necesară. În plus, norma legală prin care este abilitat prim-ministrul de a hotărî el, *„dacă nu se realizează consensul"*, îi conferă puteri nelimitate, acesta putând să-și impună punctul de vedere, ipoteză în care nu se mai poate vorbi de o forță juridică egală cu a tuturor voințelor membrilor Guvernului în adoptarea actelor (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 83).

§2. Hotărârile Guvernului. Aspecte generale

O analiză a celor două tipuri de acte ale Guvernului, sub aspectul regimului juridic aplicabil, presupune *delimitarea* acestora, ca acte juridice având o natură juridică diferită.

Astfel, în ce privește **hotărârile Guvernului**, în doctrina administrativă este unanim admis că acestea sunt *acte administrative normative* sau *individuale*, reprezentând expresia unei *competențe originare a Guvernului*, prevăzută de Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 405).

Hotărârile cu caracter normativ pot fi clasificate în două categorii: a) *cele care stabilesc ele însele reguli juridice*, pe baza și în vederea executării legii, deci sunt acte de reglementare a relațiilor sociale din administrația publică (acestea formează majoritatea) și b) *hotărârile prin care se aprobă alte acte juridice*, ca de exemplu hotărârile de aprobare a unor regulamente, a unor norme etc. (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 96).

Hotărârea Guvernului, potrivit regimului ei constituțional, intervine atunci când, în mod natural, executarea unor prevederi din lege „reclamă stabilirea de măsuri sau a unor reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare a acestora".

Hotărârea reprezintă prin excelență actul prin care Guvernul își realizează rolul de exercitare a conducerii generale a administrației publice, reglementând relații sociale care sunt prin natura lor inferioare ca importanță față de cele reglementate de lege (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 238).

Uneori, necesitatea adoptării unei hotărâri a Guvernului este expres prevăzută în dispozițiile legii, alteori ea se subînțelege. Astfel, dacă orice hotărâre a Guvernului în

preambulul ei trebuie să conțină o trimitere la un articol sau mai multe articole dintr-o lege, pentru a putea fi considerată legală, nu trebuie să se ajungă la concluzia că, în absența unei trimiteri exprese în conținutul legii, nu ar putea fi adoptate hotărâri ale Guvernului, pe care aceasta le sugerează implicit. Și invers, nu ar trebui să se înțeleagă că, în absența unei hotărâri a Guvernului, legea nu ar putea fi direct aplicabilă.

Deci, hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, fiind *secundum legem* și urmărind *organizarea executării și executarea în concret a legii* sau, cu alte cuvinte, într-o formulă mai sintetică, *punerea în aplicare* sau *aducerea la îndeplinire a legilor*.

Prin urmare, atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau chiar Constituția sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art. 52 din Constituția republicată și a dispozițiilor legii speciale în materie, Legea contenciosul administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

§3. Ordonanțele Guvernului. Aspecte generale

Regimul juridic aplicabil **ordonanțelor Guvernului**, rezultă atât din art. 108 din Constituția republicată cât și din art. 115, consacrat instituției ***delegării legislative***.

Ordonanța, ca act juridic al Guvernului, a fost privită ca expresia unei competențe legislative delegate, ea depășind sfera strictă a *„conducerii generale a administrației publice"*, apărând ca o modalitate de participare a Guvernului la realizarea „puterii legislative". Deoarece Parlamentul are rolul de *organ reprezentativ suprem al poporului român* și **unică autoritate legiuitoare a țării**, se înțelege că participarea Guvernului la activitatea de legiferare, pe de-o parte, trebuie autorizată de Parlament, iar pe de altă parte, nu poate fi decât limitată (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 406).

Ordonanțele Guvernului pot fi de două feluri: **simple**, adoptate în baza unei legi de abilitare și **de urgență**, adoptate direct în baza dispozițiilor constituționale.

Prin *ordonanțele emise pe baza unei legi speciale de abilitare* nu vor putea fi instituite, modificate sau abrogate reguli de drept care, prin natura lor, fac parte din domeniul legilor organice. Cu toate că, prin efectul abilitării, Guvernul emite un act care, prin conținutul său, are caracter legislativ, fiind consecința unei *delegări legislative*, ordonanța rămâne un act administrativ specific al Guvernului.

În cazul ordonanțelor care se supun aprobării Parlamentului, caracterul lor legislativ este mai pregnant (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 191).

Și în situația în care nu se cere aprobarea ulterioară a Parlamentului, ordonanța a fost emisă pe baza legii speciale de abilitare care indică *„domeniul"* în care poate fi emisă, nu și conținutul reglementării (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 667).

§4. Contrasemnarea, publicarea și intrarea în vigoare a actelor Guvernului

Conținutul art. 108 alin. (4) din Constituția republicată, referitor la obligativitatea publicării actelor Guvernului, de regulă, sub sancțiunea *inexistenței*, este preluat ca atare, în art. 38 alin. (3) C.adm.

Semnătura prim-ministrului și contrasemnăturile miniștrilor *„care au obligația punerii în executare"*, precum și publicarea sunt condiții de validitate a actului, cu precizarea că *lipsa unei semnături atrage doar nulitatea*, ce poate fi acoperită, în funcție de împrejurări, în baza *teoriei salvgardării actului*, pe când *nepublicarea atrage inexistența actului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 406).

În ce privește înțelesul sintagmei „miniștrii care au obligația punerii în executare", se consideră că legiuitorul constituant a avut în vedere **exclusiv** pe membrii Guvernului și nu pe alți demnitari, fie ei și *secretari de stat*, ce conduc departamente subordonate Guvernului sau chiar autorități administrative autonome. De aici concluzia caracterului neconstituțional al practicii semnării hotărârilor Guvernului de către secretarii de stat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 406).

În același sens se pronunță și un alt autor care sesizează numeroase cazuri din practica guvernamentală în care hotărârile și ordonanțele Guvernului sunt contrasemnate de secretari de stat sau de persoane care nu nici măcar această calitate (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 114).

În cazul în care, potrivit art. 87 din Constituția republicată, Președintele României participă la ședințele Guvernului, fie din *proprie inițiativă*, când se dezbat probleme de interes național care privesc politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice, fie la *cererea prim-ministrului*, și prezidează aceste ședințe, el nu va participa la adoptarea actelor Guvernului, prin exprimarea vreunui vot, ci va putea doar să intervină în dezbateri, să-și exprime punctul de vedere cu privire la măsurile preconizate prin actele administrative respective.

Se pune întrebarea, cine urmează să semneze hotărârile sau ordonanțele adoptate de Guvern, în ședințele prezidate de Președintele României? Răspunsul este oferit atât de art. 108 alin. (4) din Constituție, cât și de dispozițiile art. 38 alin. (3) C.adm., conform cărora hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru și nici Constituția și nici legea nu fac distincție între hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern, în ședințele prezidate de Președintele României și cele conduse de prim-ministru.

Spre deosebire de *ordonanțe*, care trebuie să fie doar **acte normative**, *hotărârile Guvernului* pot fi atât **acte administrative normative**, cât și **acte administrative individuale**, pentru toate existând însă obligația publicării, cu excepția celor cu caracter militar care se comunică doar instituțiilor interesate.

Ordonanțele de urgență ale Guvernului intră în vigoare la data publicării, având în vedere urgența reglementării, după cum rezultă și din conținutul art. 115 alin. (5) din Constituție, cu condiția depunerii legii de aprobare la Camera competentă a fi

sesizată. Corespunzător, legea de aprobare sau de respingere a unei ordonanțe de urgență intră în vigoare la data publicării. Potrivit art. 12 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, „ordonanțele de urgență ale Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, *dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară*". Avem rezerve față de precizarea finală, deoarece urgența este o condiție esențială pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului, iar intrarea în vigoare la o dată ulterioară ar fi lipsită de rațiune. Și, totuși, asemenea Ordonanțe de urgență ale Guvernului au fost adoptate.

Și Curtea Constituțională consideră că amânarea intrării în vigoare a ordonanței de urgență nu are, *de plano*, semnificația lipsirii sale de caracterul urgent și extraordinar (D.C.C. nr. 127/2016 și D.C.C. nr. 1105/2010).

Ordonanțele simple ale Guvernului intră în vigoare la 3 zile după publicare sau la o dată ulterioară prevăzută în dispozițiile finale, prin analogie cu conținutul art. 78 din Constituție, referitor la lege. Pe cale de consecință și legea de aprobare sau de respingere a unei ordonanțe simple intră în vigoare la 3 zile de la publicare. Potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, „legile și ordonanțele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor".

Hotărârile Guvernului intră în vigoare la momentul publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în dispozițiile finale.

Chiar anterior revizuirii din 2003, în doctrină s-a susținut necesitatea ca publicarea *ordonanțelor de urgență* în Monitorul Oficial al României, partea I, să poarte mențiunea oficială a Președintelui uneia din cele două Camere, prin care să ateste depunerea lor spre aprobare la Parlament, ceea ce, în practică, nu s-a întâmplat vreodată (*T. Drăganu*, op. cit., 1998, p. 147).

O asemenea cerință își menține actualitatea, tocmai pentru a se face dovadă îndeplinirii celei de-a doua condiții consacrate constituțional, și anume operațiunea administrativă ce constă în depunerea la Camera competentă să fie sesizată a proiectului Legii de aprobare a respectivei ordonanțe de urgență a Guvernului.

§5. Delegarea legislativă. Clarificări terminologice. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului

Delegarea legislativă – ca varietate a delegării în general – a fost *„inventată"* ca substitut al activității legislative a Parlamentului în perioade deosebit de critice, mai ales, în cele de război. Așadar, cel puțin prin sorgintea ei cauzală, *delegarea legislativă ar trebui să fie o excepție* (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 669).

Delegarea legislativă a fost definită ca reprezentând modalitatea de conlucrare între Parlament și Guvern, în virtutea principiului separației și colaborării puterilor în stat, în

temeiul căruia Guvernul este învestit cu exercitarea în anumite condiții, a unei funcții legislative (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 254).

Instituția **delegării legislative** *rezumă, în esență, posibilitatea acordată Guvernului ca, în anumite limite și cu respectarea unor condiții, să adopte* **ordonanțe, acte ce conțin norme cu putere de lege.**

Ordonanțele se prezintă, deci, ca rezultatul unei colaborări între puterea legislativă și cea executivă, *împrumutând trăsături care le individualizează de la fiecare dintre acestea.* Ele reprezintă *acte executive*, sub aspect organic, și *acte legislative*, sub aspect material. Sunt acte *aparținând unei autorități executive, dar care poartă asupra unor materii, care, în mod normal, sunt de natură legislativă.* Din această distorsiune între *autor* și *conținutul* lor, ele dobândesc un *caracter hibrid* care le afectează întreaga existență juridică (*A. Iorgovan, D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 70 și urm.).

Într-o ipotetică ierarhie a instituțiilor dreptului public care s-au impus în practica de stat a ultimelor două decenii, primul loc ar trebui acordat instituției *delegării legislative*. În doctrină s-a apreciat, metaforic vorbind, că ordonanțele constituie un *„rău necesar"*: prin intermediul lor se reface unitatea procesului normativ și pot fi uneori înlăturate piedicile sau mașinațiile opoziției parlamentare. Cu toate acestea, *delegarea legislativă* relativizează principiul separației puterilor în stat și constituie o abatere de la regula conform căreia puterile primite prin delegare nu mai pot fi delegate (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 701 și urm.).

Dacă în primii ani după adoptarea Constituției analiza acestei instituții s-a aflat în mică măsură în atenția doctrinei, în practica statală fiind rareori utilizată, după anul 1997, doctrina a început să acorde atenție sporită acestei instituții, ce tinde să se îndepărteze tot mai mult de litera și spiritul Constituției. Este unul din motivele pentru care, într-o încercare de clarificare a *regimului juridic aplicabil ordonanțelor*, mai ales, *a celor de urgență*, cu ocazia revizuirii din 2003, s-a intervenit pe fondul acestor dispoziții constituționale.

§6. Regimul juridic aplicabil ordonanțelor simple ale Guvernului

Ordonanțele simple sau **legale** se adoptă întotdeauna în baza unei *legi de abilitare* care conține *două elemente obligatorii* și un element *facultativ*.

Cele două categorii de dispoziții obligatorii privesc *perioada de abilitare* și *domeniile în care se pot adopta ordonanțele*, domenii care nu pot intra în sfera *legii organice*, domenii identificate prin eliminare, *sfera legilor organice* fiind expres și limitativ prevăzută în art. 73 alin. (3) din Constituția republicată. Elementul facultativ lăsat la libera apreciere a parlamentarilor se referă la *obligativitatea supunerii acestora spre aprobare Parlamentului, potrivit procedurii legislative.*

Deși norma constituțională nu conține vreo precizare expresă în acest sens, în practica statală s-a format regula abilitării Guvernului, pe perioada vacanței parlamentare. Nimic nu oprește însă ca Parlamentul să abiliteze Guvernul să adopte

ordonanțe și în timpul sesiunilor sale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 408; *M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 92; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 129).

Chiar dacă din interpretarea normei privitoare la aprobarea ulterioară a acestor ordonanțe de către Parlament, concluzia ar fi că, de regulă, ordonanțele simple nu se supun aprobării, aprobarea fiind necesară numai dacă este cerută expres, în practica parlamentară s-a adoptat o poziție contrară, abilitarea fiind acordată fără rețineri, dar fiind solicitată și supunerea spre aprobare ulterioară a ordonanțelor.

Ordonanțele simple sau *ordinare* pot fi neconstituționale dacă sunt adoptate în absența abilitării, dacă conțin dispoziții ce fac obiectul legilor organice, dacă sunt adoptate în alte domenii decât cele prevăzute în legea specială de abilitare, dacă sunt adoptate în afara termenului de abilitare sau dacă nu sunt semnate și contrasemnate conform dispozițiilor constituționale. Aceste aspecte vizează *constituționalitatea externă* a ordonanței, dar controlul poate avea în vedere și *constituționalitatea internă* a ordonanței, atunci când se verifică dacă ordonanța conține dispoziții contrare normelor constituționale, inclusiv ale legii de abilitare, atât de conținut, cât și de formă. Prin urmare, controlul de constituționalitate al ordonanței guvernamentale reprezintă prin excelență un control al legitimității sale juridice, particularitățile ordonanței guvernamentale impunând particularități ale controlului de constituționalitate (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 2002, p. 199 și urm.).

§7. Regimul juridic aplicabil ordonanțelor de urgență ale Guvernului

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituția republicată: *„Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență **numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora**”.*

O primă modificare importantă adusă de legiuitorul constituant derivat din 2003 a privit înlocuirea sintagmei *„cazuri excepționale”* cu sintagma ***situații extraordinare,*** tot un *concept juridic nedeterminat* lăsat în continuare la discreția Guvernului. Însă, spre deosebire de varianta inițială, prin actuala dispoziție constituțională se încearcă clarificarea acestui concept, precizându-se că **„reglementarea nu poate fi amânată”**. Firește că, fiind vorba despre situații extraordinare, *reglementarea lor este și urgentă, ea urmând să intervină imediat*, deci neputând să fie amânată, dar această condiție rezultă din caracterul de *urgență* a acestor ordonanțe, stabilit chiar prin denumirea lor.

Or, în noua configurație constituțională se definește de fapt sensul noțiunii de *urgență,* pe care nimeni nu-l contestă, dar pe care nici Guvernul nu-l respecta decât rareori, atunci când recurgea la adoptarea de ordonanțe de urgență.

Situația extraordinară trebuie să constea într-o *stare de urgență absolută*, care presupune două elemente: imposibilitatea de a apela la alte procedee de legiferare, iar măsurile dispuse, prin conținutul lor material, să aibă un caracter de necesitate și urgență absolută (*V. Cârstea*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 52.).

Într-o formulare elocventă, sintagma *„situație extraordinară”* a fost definită ca „o situație imprevizibilă, care se abate de la regulile sau așteptările obișnuite, de natură să întrețină, să determine ori să favorizeze periclitarea interesului public, implicând, din

acest motiv și în lipsa altor mijloace constituționale imediate, măsuri urgente pentru înlăturarea sau prevenirea pericolului, aplicabile de îndată, măcar parțial" (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 705).

Un al doilea element de „noutate" introdus în 2003 privește *„obligativitatea motivării urgenței în cuprinsul acestora"*. Or, dintotdeauna a existat *necesitatea motivării actelor normative*, sub forma unor **expuneri de motive**, în cazul *legilor* și a unor **note de fundamentare**, în cazul *ordonanțelor și hotărârilor Guvernului*. Evident că pentru ordonanțele de urgență a fost dintotdeauna necesară motivarea urgenței, aspect subliniat și prin numeroase decizii ale Curții Constituționale.

O astfel de dispoziție expresă privind *obligativitatea motivării urgenței* în preambulul ordonanțelor de urgență, nu a creat rețineri Guvernului în a le adopta.

Ordonanțele de urgență pot fi neconstituționale, dacă sunt adoptate în alte cazuri decât cele excepționale sau după ce cazul excepțional a încetat, dacă măsurile pe care le instituie nu se justifică prin urgență în adoptare. Sub *aspect formal*, ele trebuie depuse spre aprobare la Parlament, înaintea publicării în Monitorul Oficial al României, iar sub *aspect material* ele trebuie să respecte dispozițiile constituționale, în formă și în conținut (*I. Muraru, M. Constantinescu*, op. cit., 2002, p. 200).

Așa cum și Curtea Constituțională a decis în situații de speță, este necesară existența cumulativă a două elemente: *urgența reglementării unei situații care impune luarea unor soluții imediate* și *evitarea unei grave atingeri aduse interesului public* (D.C.C. nr. 65/1995). Într-o altă decizie s-a precizat: „*Cazul excepțional* are un caracter obiectiv, în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea *ordonanței de urgență*" (D.C.C. nr. 83/1998).

După revizuirea din 2003, Curtea Constituțională a reținut implicațiile deosebirii terminologice dintre sintagma *„cazuri excepționale"* utilizată în 1991 și sintagma *„situații extraordinare"* introdusă în 2003 arătând că, deși diferența dintre cele două noțiuni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei *„a căror reglementare nu poate fi amânată"*, consacrând astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării (D.C.C. nr. 89/2013).

Spre deosebire de ordonanțele simple care se supun aprobării Parlamentului, numai dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele de urgență se supun toate, fără excepție aprobării forului legislativ, situație rămasă neschimbată și în urma revizuirii.

Prin actuala configurație constituțională au fost amendate și dispozițiile inițiale privitoare la supunerea spre aprobare Parlamentului, a acestui tip de ordonanțe.

Astfel, potrivit alin. (5) nou introdus al art. 115 din Constituția republicată: *„Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre* dezbatere ***în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra***

ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1)".

Diferențierea în ce privește Camera la care urmează să fie depus proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență este determinată de modificările aduse *procedurii legislative*, ca urmare a revizuirii, în scopul înlăturării *bicameralismului integral* consacrat prin Constituția din 1991. Această redactare a alin. (5) a fost apreciată ca stabilind proceduri interimare care impun dezbaterea accelerată a *ordonanței de urgență*, în corelare cu noua procedură de legiferare. Astfel, în ambele Camere se aplică de drept, procedura de urgență, iar în Camera de reflecție, termenul la împlinirea căruia ordonanța se prezumă absolut ca aprobată este un termen unic, de 30 de zile (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 95 și urm).

Față de dispozițiile art. 75 din Constituția republicată privitor la *sesizarea Camerelor*, termenul aflat la dispoziția primei Camere este mai scurt, de doar 30 de zile și nu de 45, termen prevăzut pentru toate proiectele de legi, și, respectiv, 60 de zile, pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită. Depășirea termenelor semnifică adoptarea tacită a reglementării, așa cum este prevăzut și în cazul ordonanțelor de urgență, după care acestea sunt trimise la cea de-a doua Cameră, care va decide de asemenea în *procedură de urgență*.

Se mai impune precizarea că *trimiterea expresă la* **procedura de urgență** *pentru acest tip de ordonanțe nu reprezintă o noutate*, decât eventual sub aspectul consacrării constituționale, neavând deci influență în ce privește accelerarea dezbaterii parlamentare. Urmare a acestor precizări exprese referitoare la *procedura legislativă de adoptare a legilor de aprobare a ordonanțelor de urgență*, se naște întrebarea cărui regim juridic i se supun, ordonanțele simple, în absența unor dispoziții exprese.

O problemă controversată, ce a dus la conturarea a două poziții fundamental opuse în rândul autorilor de drept public s-a referit la *posibilitatea adoptării de ordonanțe de urgență în materia legii organice*. Pe scurt, în absența unor precizări exprese, printr-o interpretare *per a contrario* a dispozițiilor art. 114 alin. (4) din Constituția din 1991, o parte a specialiștilor s-a pronunțat în favoarea admiterii acestei posibilități, încurajată fiind în timp și de poziția adoptată de Curtea Constituțională care a permis o practică, devenită curentă, în această direcție.

Au existat însă și autori care s-au menținut constant pe poziția respingerii posibilității de adoptare a ordonanțelor de urgență în materia legii organice, în pofida evoluției în sens contrar a practicii guvernamentale, invocând în special, argumente procedurale. Atât *legea de abilitare*, cât și *legile de aprobare* sau *de respingere a ordonanțelor* sunt **legi ordinare**, nefiind expres menționate nici în norma constituțională care enumeră domeniile legii organice și nici calificate ca atare. Astfel fiind, s-a ridicat întrebarea: cum va vota Parlamentul o lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență? S-a ajuns în timp, numărul ordonanțelor de urgență adoptate în domenii ale legii organice crescând vertiginos, la *adoptarea legilor de aprobare sau de respingere a ordonanțelor, cu votul necesar legilor organice, fiind lărgită astfel*

sfera acestora, prin încălcarea prevederilor constituționale (*D. Apostol Tofan*, op. cit., în Dreptul nr. 4/1998, p. 39 și urm.).

Această problemă a fost rezolvată ca urmare a revizuirii din 2003. Astfel, actualul cadru constituțional *admite expres posibilitatea adoptării de ordonanțe de urgență în materia legii organice*, prevăzându-se necesitatea ca acestea să fie aprobate cu majoritatea prevăzută de Constituție pentru adoptarea legilor organice, prin lărgirea sferei legilor organice, cu legile de aprobare sau respingere (s.n.) a *ordonanțelor de urgență ce cuprind norme de natura legii organice*.

Nu a reprezentat oare aceasta, o invitație indirectă adresată Guvernului de a adopta astfel de ordonanțe? Cei peste 17 ani care au trecut de la adoptarea Legii de revizuire demonstrează apetitul constant, indiferent de culoarea politică a Cabinetelor care s-au succedat la guvernare, pentru „legiferarea prin ordonanțe de urgență".

Cu privire la adoptarea ordonanțelor de urgență în domeniul legilor organice, se subliniase încă de atunci: „Compromisul politic nu a permis interdicția intervenției prin ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice și a limitat destul de mult anvergura modificării. În cadrul procesului de revizuire constituțională nu s-au făcut suficiente precizări cu privire la situațiile în care se pot emite ordonanțe de urgență, precum și la efectele juridice produse de astfel de acte normative" (*E.S. Tănăsescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 11/2003, p. 85).

Noul alin. (6) al art. 115 prevede care sunt limitele conținutului normativ al ordonanțelor de urgență. Astfel, acestea *„nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică"*.

În doctrină s-a apreciat că printr-o asemenea dispoziție constituțională au fost consacrate două categorii de *fine de neprimire* pentru ordonanțele de urgență. Astfel, o primă limită o constituie *categoria legilor constituționale*, în timp ce a doua limită o reprezintă *„regimul instituțiilor fundamentale ale statului"*, punându-se problema, ce anume vizează noțiunea de *„regim"*, pe de-o parte, și care este *sfera acestor instituții fundamentale*, pe de altă parte. S-a apreciat astfel că, prin sintagma „nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale", legiuitorul constituant a urmărit regulile care sunt stabilite prin legile ce au ca obiect organizarea și funcționarea acestor instituții fundamentale. Legat de sfera instituțiilor fundamentale, s-a considerat că, trebuie avute în vedere, atât cele cuprinse în Titlul III din Constituție cât și cele prevăzute în alte titluri ale Constituției, dintre care unele au chiar rolul de a asigura echilibrul între cele trei puteri ale statului, precum, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi sau Consiliul Economic și Social (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 411).

S-a mai susținut, că ordonanțele de urgență nu pot conține reglementări care să diminueze sfera garanțiilor legale ale oricărui drept și a oricărei îndatoriri prevăzute de Constituție. Cea din urmă excepție exprimată prin sintagma „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică" s-a impus din necesități de corelare a art. 44 cu art. 115.

În ce ne privește, deși am apreciat dorința de a se limita expres sfera de acțiune a Guvernului, prin ordonanțe de urgență, în anumite domenii, care datorită importanței lor pentru cetățeni, se dorește a fi lăsate exclusiv la dispoziția forului legiuitor, am considerat imediat după revizuire, că formularea propusă are un caracter mult prea general, respectarea ei fiind lăsată din nou la libera apreciere a Guvernului. Singurul avantaj al noii dispoziții a fost acela de a constitui un fundament constituțional serios în cazul sesizării Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a unei ordonanțe de urgență care i-ar fi încălcat conținutul. Sesizarea Curții Constituționale cu controlul unei ordonanțe de urgență a Guvernului s-a dovedit însă, în destule situații, o barieră de netrecut.

În practică s-a întâmplat de multe ori ca Guvernul să ignore interdicția constituțională, adoptând ordonanțe de urgență cu încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, doar unele dintre aceste ordonanțe fiind declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 23).

Spre exemplu, prin D.C.C. nr. 544/2006, la sesizarea Avocatului Poporului, Curtea Constituțională a stabilit că O.U.G. nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi este neconstituțională, reținând că reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie o atribuție exercitată de Guvern, în temeiul delegării legislative, iar depășirea limitelor acestei delegări reprezintă o imixtiune nepermisă în competența legislativă a Parlamentului (*C.-L. Popescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 9/2006, p. 4-10).

Totodată, O.U.G. nr. 38/2012 pentru modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a fost înlăturată de către jurisdicția constituțională care a constatat neconstituționalitatea Legii privind aprobarea acesteia, prin D.C.C. nr. 738/2012.

Și Legea de aprobare a O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor a fost considerată neconstituțională prin D.C.C. nr. 55/2014 față de criticile aduse raportate la art. 115 alin. (6) din Constituție.

O problemă apărută în practică, în special înainte de revizuirea din 2003, a vizat posibilitatea adoptării de către Guvern a unor ordonanțe cu caracter individual, în loc să fie adoptate hotărâri, **acte administrative** cenzurabile în instanța de contencios administrativ. Cum o asemenea situație nu putea fi acceptată, deoarece ar fi permis să se admită că există o categorie de acte care scapă oricărei forme de control jurisdicțional, s-a susținut necesitatea consacrării exprese în *Legea contenciosului administrativ*, a posibilității de atac a *ordonanțelor de urgență cu caracter individual*. O asemenea teză pornea de la premisa că *ordonanța este un act administrativ* supus unui *regim juridic mixt*, de drept constituțional și de drept administrativ, spre deosebire de hotărârea Guvernului, supusă exclusiv unui regim juridic administrativ. Până în momentul aprobării de către Parlament, când trece din *sfera actelor executivului* în *sfera actelor legislativului*, ordonanța este și rămâne un act administrativ, cu toate implicațiile ce decurg de aici, în ce privește regimul juridic apli-

cabil, inclusiv acțiunea în fața instanțelor de contencios administrativ. Problema a fost parțial rezolvată cu ocazia revizuirii din anul 2003.

Actuala dispoziție conținută în teza finală a art. 126 alin. (6) din Constituția republicată care prevede competența *„instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale"* a reușit să rezolve unele situații concrete, dar nu a putut contribui decisiv la schimbarea opticii în aplicarea instituției *delegării legislative.*

§8. Efectele juridice ale ordonanțelor Guvernului

Legat de înțelesul sintagmei **„supunere spre aprobare Parlamentului"**, în doctrină s-a susținut că nu există o *procedură clară, precis stabilită* cu privire la modul în care se va produce supunerea spre aprobare a ordonanțelor de către Parlament (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 347).

În urma dezbaterii, Parlamentul poate adopta o *lege de aprobare a ordonanței în forma inițială* (situația cea mai convenabilă sub aspectul efectelor juridice, dar și cea mai rar întâlnită în practică), o *lege de aprobare cu modificări și completări a ordonanței* (situația cea mai frecvent întâlnită în practică) sau o *lege de respingere a ordonanței* (practică intensificată mai ales, în ultimii ani).

În primul caz, publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii de aprobare a ordonanței nu va schimba nimic din sistemul normativității juridice, deja existent. Efectele juridice vor continua să se producă neschimbate de la adoptarea ordonanței și până la eventuala modificare sau abrogare a legii de aprobare.

În al doilea caz, din momentul publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a legii de aprobare a ordonanței cu modificări și completări, ordonanța va continua să se aplice astfel cum a fost modificată și completată prin legea de aprobare. Subiectele de drept însărcinate cu aplicarea unor astfel de acte vor trebui să țină cont de modificările și completările aduse textului inițial, până la republicarea efectivă a ordonanței cu modificările și completările aduse prin legea de aprobare.

În al treilea caz, publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I a legii de respingere a ordonanței marchează și momentul de la care ordonanța își încetează producerea de efecte juridice.

Un alt aspect care se impune menționat cu privire la efectele juridice ale ordonanțelor de urgență ale Guvernului se referă la vechiul alin. (5) al art. 114 care a fost reformulat, cu ocazia revizuirii doar sub aspectul formei și nu al fondului, devenind alin. (7) al art. 115 în Constituția republicată.

„Ordonanțele cu care Parlamentul *a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alin. (3)*".

Aceste dispoziții au în vedere doar ordonanțele existente, cele care sunt în vigoare, nu și pe cele inexistente, ale căror efecte juridice au încetat. Parlamentul poate respinge orice, în afara neantului; ceea ce nu există nu poate fi nici acceptat, nici respins prin lege. De altfel, examinarea unei ordonanțe abrogate sau care a ieșit

din vigoare ca urmare a ajungerii la termen este lipsită de sens și sub aspectul consecințelor sale (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 199).

În plus, a fost introdus un nou alineat, al optulea al art. 115, având următorul cuprins: *„Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței"*.

O asemenea dispoziție a deschis, în opinia noastră, o adevărată „cutie a Pandorei", știut fiind faptul că problemele cele mai mari ridicate în practică sunt legate, de regulă, de *efectele juridice* pe care ordonanțele, mai ales cele de urgență, le produc din chiar momentul publicării. Prin aprobarea lor cu modificări și completări sau prin respingerea lor de către Parlament se va schimba ceva din ordinea juridică creată în momentul aplicării. Această chestiune ține de regulile aplicării legilor în timp și depinde de succesiunea de reglementări.

Așadar, deși prin revizuirea Constituției s-ar părea că s-a încercat soluționarea diferitelor probleme apărute în aplicarea *delegării legislative*, în dorința de a restrânge sfera ei de aplicare, în ce ne privește nu considerăm că dezvoltarea textului inițial, cu precizări având însă un caracter mult prea general, a schimbat practica deja existentă în materie. Dimpotrivă, Legea de revizuire a complicat și mai mult lucrurile, *lăsând în continuare instituția la „discreția" Guvernului* oricare a fost acesta. Practica guvernamentală ulterioară reflectă o diversitate de probleme apărute în adoptarea de ordonanțe de urgență de către Cabinetele care s-au succedat de-a lungul ultimilor ani.

O situație inedită a fost marcată de adoptarea „celebrei" O.U.G. nr. 13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală abrogată înainte de a începe să-și producă efecte juridice (în ce privește modificările și completările aduse Codului penal ce urmau să-și producă efecte la 10 zile de la publicare – s.n.) prin O.U.G. nr. 14/2017, iar ulterior respinsă prin Legea nr. 8/2017.

Astfel, o privire generală asupra instituției delegării legislative demonstrează că, în timp ce, în primii 6 ani după adoptarea Constituției, aceasta a fost aproape ignorată de guvernanți și, implicit, de doctrină, începând cu anul 1997, deci cu mai bine de două decenii în urmă, s-a declanșat o adevărată *„euforie"* la nivelul Cabinetelor care s-au succedat de-a lungul timpului, a *legiferării prin intermediul ordonanțelor de urgență*. Și în prima perioadă, de absență a aplicării acestei instituții, și în cea de-a doua, de abuz în recurgerea la această instituție, normele constituționale în materie au rămas neschimbate, până în anul 2003. Prin urmare, **este o problemă de practică a guvernării**, *dincolo de reglementările constituționale existente.*

O veritabilă revizuire constituțională a acestei instituții ar fi impus, în opinia noastră, ***modificări ferme și de fond***, așa cum am susținut și în edițiile anterioare ale manualului. O „cosmetizare" ca cea din 2003, chiar învăluită în multe cuvinte și formule aparent categorice, *nu putea rezolva problemele apărute la nivelul sistemului legislativ românesc, datorită abuzului de ordonanțe de urgență.*

Prelegerea XVIII
Controlul parlamentar și răspunderea Guvernului și a membrilor săi

§1. Informarea Parlamentului

În perimetrul complex al teoriei separației puterilor în stat, se fundamentează conceptul și realitatea acestuia asupra Executivului. Se instituie astfel ponderi și contraponderi în raporturile dintre autoritățile statale sau se construiesc obstacole care să determine fiecare autoritate să se limiteze la exercitarea constituțională ori legală a competenței sale, fără a se substitui și fără a recurge la imixtiuni în sfera altei puteri statale (*M. Enache*, op. cit., 1998, p. 50).

„Pentru asigurarea realizării acestui principiu constituțional este necesar ca, odată puterile configurate, excesele sau tendințele absolutiste ale unei puteri să fie oprite prin acțiunea celorlalte puteri. Prin instituirea unui sistem de ponderi și contraponderi în stat, nicio putere nu poate avea o ascendență nepermisă la supremație" (*M. Enache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 28 și urm.).

În ce privește *fundamentul controlului parlamentar*, s-a susținut că Parlamentul trebuie să supravegheze modul în care se înfăptuiește conducerea treburilor statului, pentru ca aceasta să se mențină pe linia care corespunde cel mai mult aspirațiilor întregii colectivități naționale, forța adunării legiuitoare constând în puterea de a supraveghea în ansamblul său, acțiunea politică și administrativă a executivului, și chiar de a o întrerupe atunci când nu mai corespunde dezideratelor națiunii. Deși rolul Parlamentului diferă de la un sistem la altul, în esență pretutindeni constituirea unui Guvern trebuie să beneficieze de aprobarea expresă sau tacită a parlamentarilor (*V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 330).

Totodată, față de *practica altor state* și *principiile generale ale dreptului public*, s-a mai apreciat că Guvernul acționează în deplinătatea competenței sale pentru realizarea atribuțiilor ce-i revin, *controlul parlamentar exercitându-se numai în limita prevederilor constituționale* și *numai prin folosirea căilor și a metodelor pe care Parlamentul le are la dispoziție*.

Un întreg capitol (al IV-lea) din titlul III (*Autoritățile publice*) al Constituției României, este consacrat **Raporturilor Parlamentului cu Guvernul**.

Astfel, potrivit art. 111 din Constituția republicată consacrat **informării Parlamentului**: *„(1) Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare,*

BCU CLUJ LIBRARY

prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie. (2) Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie".

Acest control este un *control atotcuprinzător*, în sensul că el privește actele și faptele săvârșite pe durata mandatului unui Guvern. Este și un *control preponderent politic*, ale cărui origini se regăsesc chiar în sistemul democratic instituit în România, în virtutea căruia exercitarea suveranității naționale se face prin organele sale reprezentative și prin referendum (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 190 și urm.).

Informarea deputaților și senatorilor reprezintă prima condiție a exercitării controlului parlamentar, datele oferite având rolul de a determina acțiunea parlamentarilor *față de Guvern și celelalte organe ale administrației publice*.

Solicitările adresate nu pot depăși sfera activității guvernamentale și a administrației publice, interzicându-se prin Constituție amestecul parlamentar în activitatea autorităților judecătorești (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 198 și urm.).

Obligația de informare există numai dacă cererea vine din partea *Președinților Camerelor* sau *comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora*, și nu din partea unui parlamentar.

Informarea Parlamentului se realizează și prin rapoartele Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi, Consiliului Legislativ și altor organisme, declarațiile și rapoartele prim-ministrului cu privire la politica Guvernului etc. (*M. Enache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 31).

Obligația de informare acționează și în sens invers, membrii Guvernului având acces la lucrările Parlamentului, iar atunci când li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie, potrivit art. 111 alin. (2) din Constituția republicată.

Cu alte cuvinte, pe de-o parte, ținând seama de înalta funcție pe care o deține un membru al Guvernului, el poate participa oricând dorește la lucrările Parlamentului; pe de altă parte, având în vedere că Guvernul răspunde în fața Parlamentului, atunci când acesta apreciază că este necesară prezența unui membru al Guvernului și îi solicită prezența, el va fi obligat să participe (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 152).

O chestiune distinctă privește *limitele cererii*, care poate să vizeze doar *situații ce țin obiectiv de natura controlului parlamentar* și nu interese personale ale parlamentarilor (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 199 și urm.).

O atenție specială este acordată și *obligației de informare din partea autorităților administrației publice locale*, știut fiind că la baza funcționării lor se află *autonomia locală*, rezultat al *descentralizării administrative*, principii constituționale.

Deoarece exercitarea atribuțiilor acestora se supune numai *tutelei administrative*, adică *controlului de legalitate realizat de prefect*, în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu, cererile adresate de senatori sau deputați în mod direct și în afara instituționalizării controlului parlamentar autorităților administrației publice

locale sunt nule și neavenite (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 201; *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 338).

În sfârșit, *obiectul controlului îl reprezintă doar informațiile și documentele care pot fi publice*, în concordanță cu dispozițiile art. 31 din Constituție, care conferă dreptul oricărei persoane de a avea acces la orice informație de interes public.

§2. Întrebări, interpelări și moțiuni simple

Potrivit art. 112 din Constituția republicată, astfel cum acesta a fost modificat și completat, inclusiv sub aspectul titlului marginal, fiind vorba în prezent de *controlul parlamentar prin întrebări, interpelări* **și moțiuni simple**, ce a completat vechea formulare referitoare doar la *întrebări și interpelări*: *„(1) Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori, în condițiile prevăzute de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. (2) Camera Deputaților sau Senatul poate adopta o moțiune* **simplă** *prin care să-și exprime* poziția **cu privire la o problemă de politică internă sau externă** *ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări"*.

Acest text urmărește, mai ales prin partea finală, să marcheze o distincție între *întrebare* și *interpelare*, lăsând să se înțeleagă că *interpelarea* se referă la *strategii politice*, putând conduce la dezbateri parlamentare, care nu sunt necesare în cazul unei *simple întrebări* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 419).

Întrebările, *interpelările* și *moțiunile simple* sunt prin natura lor proceduri parlamentare reglementate constituțional și regulamentar și au o legătură directă cu principiul *publicității* lucrărilor Camerelor legislative și ale comisiilor și, în general, cu *transparența* activității parlamentare. La rândul lor, răspunsurile formulate de cei chestionați sau interpelați sunt în substanța lor tot proceduri parlamentare specifice (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 2/2011, p. 96).

Regulamentele Camerelor înțeleg prin **întrebare** o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei, actele și informațiile solicitate sau, după caz, dacă au intenția să adopte o hotărâre într-o problemă anume. Prin **interpelare** se înțelege o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii sale în probleme importante ale activității interne și externe.

Întrebările pot fi **scrise** și **orale**, iar cele **scrise** pot fi: întrebări la care răspunsul urmează a fi dat în scris și întrebări la care răspunsul se dă oral de la tribuna Camerei.

În ceea ce privește **procedura interpelării**, în Regulamentele Camerelor există dispoziții asemănătoare: a) se face în scris și se citește în ședință publică; b) se înscrie într-un registru special, se afișează la sediul Camerei și se comunică celui interpelat; c) dezvoltarea interpelării are loc într-o altă ședință publică, când se va da și răspunsul la interpelare, urmat de eventuale replici, precum și de intervenții ale altor parlamentari; d) Camera poate să adopte o moțiune prin care să-și exprime poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

Sub acest aspect constatăm că prin legea de revizuire a fost consacrată expres o practică parlamentară, uzitată constant de către opoziție, ca mijloc democratic de „luptă", adică *moțiunea simplă*, inițiată numai de deputați sau de senatori, finalizată printr-un vot (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 89).

Printr-o *moțiune simplă* se exprimă poziția Senatului sau a Camerei Deputaților într-o anumită problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Moțiunea simplă reprezintă un instrument important cu ajutorul căruia Parlamentul își exercită dreptul de control asupra activității Guvernului, deoarece exprimă poziția unei Camere față de activitatea și politica desfășurată de Guvern sau de un membru al acestuia. Efectele unei moțiuni simple nu constau în înlăturarea ministrului responsabil de domeniul care a făcut obiectul moțiunii simple, fiind obligatoriu ca Guvernul să țină seama de poziția exprimată în cuprinsul respectivei moțiuni și să îndrepte aspectele necorespunzătoare (*M. Enache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 33).

O altă formă specializată de control parlamentar asupra Guvernului și a administrației publice, reglementată însă, în capitolul consacrat Parlamentului, o reprezintă *ancheta parlamentară*, fiecare Cameră putând institui **comisii de anchetă** sau alte **comisii speciale** potrivit art. 64 alin. (4) din Constituția republicată. Activitatea unei comisii de anchetă este o *activitate de informare* finalizată cu un *raport* supus dezbaterii Camerei care a înființat-o (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 207).

Comisiile sunt ***structuri cu caracter organizatoric intern*** și nu subiecte de drept public distincte de Parlament (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 421).

Ele acționează deci, din împuternicirea sau în numele Camerei care le-a instituit și potrivit competențelor ce se stabilesc prin regulamente (*M. Enache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 29).

Prin urmare, *concluziile și măsurile cuprinse în raport nu produc prin ele însele efecte juridice*, dar pot constitui fundamentul politic de la care să pornească o inițiativă legislativă, o remaniere guvernamentală, o moțiune de cenzură sau declanșarea unei anchete judiciare (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 102).

Deoarece *obiectul anchetelor parlamentare* îl constituie, de regulă, probleme politice deosebite, investigate tot de oameni politici de orientări ideologice diverse, rapoartele finale sunt întocmite în variante diferite de majoritatea și, respectiv, opoziția parlamentară și poartă amprenta subiectivismului celor care le-au întocmit.

§3. Moțiunea de cenzură

Următorul articol din Constituție din capitolul consacrat *raporturilor Parlamentului cu Guvernul* reglementează forma cea mai gravă de sancțiune care intervine în cazul **răspunderii politice a Guvernului**, și anume *demiterea prin retragerea încrederii acordate de către Parlament*, prin **procedura moțiunii de cenzură**, instituție tradițională a dreptului public modern (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 422).

Guvernul, ca organ rezultat din jocul politic, *„răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia"*, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituția republicată.

Regimul nostru constituțional nu admite promovarea unei *moțiuni individuale de cenzură* prin care să se pună capăt exercitării funcției de un anumit membru al Guvernului. Actele și faptele unui membru al Guvernului se pot imputa întregii echipe guvernamentale, putând fi declanșată o moțiune de cenzură (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 178).

Moțiunea de cenzură este simetric opusă votului de încredere, întrucât, prin adoptarea ei, Parlamentul retrage încrederea acordată Guvernului la învestitură. Mandatul de încredere, singurul pe temeiul căruia Guvernul poate funcționa în mod normal, constituie esența raporturilor dintre Parlament și Guvern, din care rezultă *autonomia*, expresie a principiului separației dintre *puterea legislativă* și cea *executivă* și *colaborarea* lor, îndeplinirea rolului constituțional ce revine fiecăreia dintre cele două autorități publice (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 250).

Potrivit art. 113 din Constituția republicată: *„(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor. (2) Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii. (3) Moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere. (4) Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit articolului 114"*.

Moțiunea de cenzură cuprinde trei momente esențiale: *inițierea*, *dezbaterea* și *supunerea la vot* (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 103).

Ca o *condiție obligatorie de validitate, moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor.*

Pentru a se putea verifica îndeplinirea acestei condiții este necesar ca numele și prenumele semnatarilor să fie însoțite de calitatea de deputat sau de senator, grupul parlamentar de care aparțin și de semnătură (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 148).

Moțiunea de cenzură se prezintă Birourilor permanente ale celor două Camere și se comunică Guvernului de către Președintele Camerei Deputaților în ziua în care a fost depusă, pentru ca acesta, cunoscându-i conținutul, să se poată apăra (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 250).

Convocarea are loc în maxim 5 zile, la ședința comună a celor două Camere fiind prezentat textul moțiunii de cenzură. Dezbaterea propriu-zisă are loc în maxim 3 zile de la prezentare, ocazie cu care se dă cuvântul prim-ministrului sau, în cazul imposibilității participării acestuia, unui alt membru al Guvernului desemnat de acesta pentru a prezenta poziția Guvernului.

Moțiunea de cenzură se adoptă cu votul majorității parlamentarilor, *prin vot secret cu bile*. Este o soluție simetrică cu cea privitoare la acordarea votului de încredere unui anumit Cabinet, realizată tot în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității parlamentarilor. Dacă în acest din urmă caz, cei care absentează sunt o piedică pentru întrunirea majorității necesare, în cazul moțiunii de cenzură absenții pot contribui la împiedicarea adoptării moțiunii, soluție ce favorizează, în ambele cazuri, *stabilitatea guvernării*.

Dacă moțiunea de cenzură este admisă, se ia act de aceasta printr-o hotărâre a Parlamentului, semnată de Președinții celor două Camere, hotărâre care se înaintează Președintelui României în vederea declanșării procedurii de formare a unui nou Guvern.

Până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, echipa guvernamentală anterioară, a Guvernului demisionar, va răspunde, potrivit art. 110 alin. (4) din Constituție, de actele necesare pentru *administrarea treburilor publice*.

Dacă moțiunea de cenzură este respinsă, cei care au inițiat-o nu mai pot depune o alta în aceeași sesiune, excepție făcând ipoteza **angajării răspunderii Guvernului**.

§4. Angajarea răspunderii Guvernului

Raporturile politice dintre Parlament și Guvern și, implicit, răspunderea politică a acestuia din urmă au conotații speciale în cazul acestei proceduri (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 104).

Potrivit art. 114 din Constituția republicată, astfel cum acesta a fost completat:

„(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. (2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 113. (3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, **modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern**, *se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern. (4) În cazul în care Președintele României cere reexaminare legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere".*

Angajarea răspunderii politice a Guvernului reprezintă o procedură prin care, pentru a face față unor *împrejurări deosebite*, ce reclamă stabilirea de *măsuri urgente*, care sunt de competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui *program*, a unei *declarații de politică generală* sau a unui *proiect de lege*, cu sprijinul *majorității parlamentare* pe care se întemeiază și în condiții de *maximă celeritate* (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 252 și urm.).

Angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară complexă, ce implică *raporturi de natură mixtă*, întrucât prin conținutul său este un act al Guvernului, ce poate provoca declanșarea controlului parlamentar asupra acestuia, iar prin

efectul său fie produce un act de legiferare, fie se ajunge la demiterea Guvernului (*A. Varga*, loc. cit., 2006, p. 222).

Cu alte cuvinte, dacă în termen de 3 zile se introduce o moțiune de cenzură, iar ulterior aceasta este adoptată, Guvernul va deveni demisionar. Dacă nu se depune moțiunea de cenzură sau dacă, deși introdusă, ea este respinsă la vot, proiectul de lege prezentat (*modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern*) se consideră adoptat, iar *programul* sau *declarația de politică generală* devine obligatorie pentru Guvern.

În situația *angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege*, dacă *moțiunea de cenzură* nu se depune ori dacă a fost depusă și nu a fost aprobată, *proiectul de lege* devine lege și se depune la Secretariatul General al Camerei Deputaților, respectiv, al Senatului, în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale. Dacă în 2 zile nu este atacată la Curtea Constituțională, legea se trimite spre promulgare, președintele la rândul său, putând cere reexaminarea.

Prin *angajarea răspunderii sale politice*, Guvernul pune Parlamentul în fața unei *alternative*: fie să-l mențină în funcție, obligându-l să-i acorde ceea ce i-a cerut, fie să nu îi acorde cele solicitate pentru a putea acționa, prin asumarea demiterii sale.

Ipotezele de **angajare a răspunderii Guvernului** au fost grupate în două categorii: *angajarea răspunderii asupra unui program sau unei declarații de politică generală* și *angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege*, ultima ipoteză creând reale probleme în practica de stat, motiv pentru care o vom cerceta mai în detaliu.

Programul sau *declarația de politică generală*, completând sau după caz, modificând programul de guvernare acceptat de Parlament la învestitură, odată aprobate, devin obligatorii pentru Guvern. Supunerea lor spre aprobare a fost necesară datorită faptului că ele intervin asupra programului guvernamental și tocmai, de aceea, au regimul acestuia (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, 1992, p. 252 și urm.).

În ce privește distincția între *program* și *declarație de politică generală*, aceasta este fragilă, dificil de realizat. Totuși, *„programul"*, fără a fi punctual pentru un anumit domeniu, sector sau pentru rezolvarea unei probleme determinate, definește în linii generale, politica pe care Guvernul intenționează să o transpună în practică. *„Declarația"* după o anumită perioadă de funcționare a Guvernului ar fi pretextul reconsolidării sprijinului parlamentar și al sporirii credibilității Guvernului. *Declarația* este mai vagă, *programul* este mai concret. Atât una, cât și cealaltă sunt integrate aceleiași proceduri, care are ca rezultat *transferarea tehnicii votului tacit și global în domeniul controlului parlamentar* (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 656).

S-a pus problema, dacă prin *analogia legii*, s-ar putea admite formularea de *amendamente* și la *programul de guvernare* sau la *declarația de politică generală*, atunci când Guvernul își angajează răspunderea în una din aceste două ipoteze? S-a apreciat că fiind vorba de *acte exclusiv politice*, iar interesul Guvernului, în măsura în care dorește să își fortifice încrederea de care se bucură în Parlament, ar impune o anume cooperare cu acesta, nimic nu oprește acceptarea anumitor amendamente și

modificarea, în consecință, a conținutului programului sau după caz, al declarației de politică generală (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 219 și urm.).

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbaterea legii în cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin *dezbaterea unei problematici politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului*. Este motivul pentru care această procedură, parlamentară, cunoscută și sub denumirea de *moțiune de cenzură provocată*, se desfășoară în Camerele reunite prin votul cărora Guvernul a fost învestit și poate fi și dezînvestit (*M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 253).

Această cale de adoptare a unei legi este una simplificată, prin natura sa, fiind vorba de o modalitate legislativă la care se recurge *in extremis*. Cu alte cuvinte, o asemenea procedură este indicată mai ales în situația unui Guvern sigur pe majoritatea parlamentară, atunci când dorește să promoveze extrem de repede o lege pe care o consideră vitală pentru programul său de guvernare (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 8).

În astfel de cazuri, singurele șanse ale Guvernului de a promova un *proiect de lege* sunt fie *adoptarea unei ordonanțe de urgență*, fie *angajarea răspunderii Guvernului* asupra respectivului proiect de lege. Alegerea variantei ordonanței de urgență comportă anumite riscuri, legate de faptul că, ulterior, Parlamentul poate să modifice prevederile acesteia sau chiar să o respingă. Nici asumarea răspunderii Guvernului nu este lipsită de riscuri, ce derivă din posibilitatea introducerii și adoptării unei moțiuni de cenzură, ce va atrage demiterea Guvernului (*I. Vida*, op. cit., 2012, p. 188).

În comentariul Constituției revizuite a fost evocată problema *legilor complexe*, fiind avută în vedere atât situația posibilității angajării răspunderii Guvernului nu doar pentru *proiecte simple*, ci și pentru *proiecte complexe*, cât și situația în care Guvernul propune pe această cale, modificarea sau completarea unor legi deja existente. S-a apreciat că, de vreme ce legiuitorul constituant nu a înțeles să facă distincție, rămâne la latitudinea Guvernului să contureze *dimensiunile* și *conținutul* proiectului de lege (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 218 și urm.).

Dimpotrivă, s-a susținut că sintagma *„proiect de lege"* formulată la singular ar trebui să inoculeze ideea că nu poate fi vorba de un *„pachet de legi"*, chiar dacă poartă o denumire unică. Totuși Curtea Constituțională a „tolerat" angajarea răspunderii politice de către Guvern asupra unui *„pachet de legi"*. Prin D.C.C. nr. 298/2006 se precizează că dispozițiile art. 114 nu prevăd cerințele pe care trebuie să le îndeplinească un proiect de lege sub aspectul *structurii sale și al întinderii domeniului de reglementare*. Curtea precizează, invocându-și propria jurisprudență, că un proiect de lege poate avea un caracter *„complex"*. Dar caracter *„complex"* e una și *„pluralitatea de legi"* e alta (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 656 și urm., nota 6).

În pofida clarificărilor doctrinare, în absența unui cadru legislativ adecvat, în practica de stat a fost angajată răspunderea în cele mai variate situații ca, spre exemplu: pentru un *proiect de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență*; pentru un *proiect de lege care conținea 6 obiecte de reglementare*, precum și pentru un *proiect*

de lege care intrase deja în dezbaterea parlamentară, fiind adoptat cu modificări de Camera Deputaților și aflându-se în dezbaterea Senatului.

Trecerea succintă în revistă a situațiilor concrete ar putea fi edificatoare.

Astfel, Guvernul în exercițiu, în 1998, și-a angajat răspunderea, pentru proiectul Legii de aprobare a O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale.

La rândul său, Guvernul ce i-a urmat a recurs la aceeași procedură pentru Legea nr. 99/1999 privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice, ce conținea șase obiecte de reglementare. Ulterior, același Guvern își va angaja iar răspunderea pentru proiectul de lege privind Statutul funcționarilor publici, devenit Legea nr. 188/1999, proiect adoptat de Camera Deputaților și aflat în dezbaterea Senatului.

Codul muncii, devenit Legea nr. 53/2003 a fost primul Cod adoptat prin această procedură, în decembrie 2002. În martie 2003, Guvernul și-a angajat iar răspunderea pentru un proiect de lege conținând 15 obiecte de reglementare, devenit în urma promulgării și publicării Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Opoziția a recurs, ca aproape de fiecare dată, la sesizarea Curții Constituționale, criticând în primul rând *„procedura de angajare a răspunderii Guvernului asupra a nu mai puțin de 15 legi, dintre care unele nu au nici o legătură cu măsurile anticorupție"*, dar și încălcarea unor dispoziții ale Legii nr. 24/2000 fiind vorba de „un număr de 15 legi distincte, adunate într-un proiect eclectic". Prin D.C.C. nr. 147/2003 s-a reținut că o asemenea obiecție nu poate fi primită, deoarece *„legiuitorul poate să reglementeze printr-o lege un grup complex de relații sociale, în vederea obținerii unui rezultat dezirabil la nivelul întregii societăți. (...) Legea în discuție reglementează, în mod primar, modifică și completează acte normative existente pentru obținerea transparenței decizionale, în scopul prevenirii și combaterii corupției"*.

Guvernul învestit în decembrie 2004 și-a angajat răspunderea pentru pachetul de legi vizând reforma în domeniul proprietății și al justiției, devenit Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente. Prin D.C.C. nr. 375/2005 a fost constatată neconstituționalitatea unor dispoziții din Lege, ulterior puse de acord cu propunerile acesteia.

Procedura angajării răspunderii Guvernului a fost utilizată și pentru adoptarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Aceeași procedură a fost declanșată și în noiembrie 2007 pentru proiectul de lege a votului uninominal, dar constatarea neconstituționalității unor dispoziții, prin D.C.C. nr. 1177/2007 a dus la respingerea acestuia, fiind adoptată ulterior Legea nr. 35/2008 în această materie.

De remarcat că Guvernul în exercițiu, în perioada 2009-2012 a recurs la această procedură de mai multe ori decât toate Guvernele anterioare la un loc.

Legea nr. 287/2009 privind Codul civil (intrată în vigoare la 1 octombrie 2011) și respectiv, Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (intrată în vigoare la 1 februarie 2014) au fost promovate pe această cale. Și Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea

acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, precum și Legea nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice au fost promovate prin procedura stabilită de art. 114 din Constituție.

La mijlocul anului 2010, măsurile de austeritate promovate s-au concretizat în adoptarea Legii nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar și a Legii nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, prin aceeași procedură a angajării răspunderii Guvernului.

Deși prin Decizia nr. 1557/2009, Curtea Constituțională a considerat că nu poate fi admisă o astfel de procedură într-o materie atât de importantă precum *educația națională*, ulterior, prin Decizia nr. 2/2011, Curtea Constituțională și-a schimbat poziția, adoptând un punct de vedere diametral opus ce a permis promovarea, prin aceeași procedură, a Legii educației naționale nr. 1/2011.

S-a recurs la aceeași procedură și pentru promovarea Legii nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice și a Legii nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice.

Modificarea și completarea Codului muncii, promovat pe aceeași cale, precum și Legea dialogului social nr. 62/2011, alături de Legea nr. 63/2011 privind încadrarea și salarizarea în anul 2011 a personalului didactic și didactic auxiliar din învățământ au fost promovate prin aceeași procedură, de către același Cabinet.

Modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară prin Legea nr. 300/2011 promovată în temeiul art. 114 din Constituție, s-a datorat tot Cabinetului care a recurs în cea mai mare măsură la această procedură de excepție.

Ultima tentativă de a recurge la angajarea Guvernului de către același Cabinet, în scopul comasării alegerilor a fost „anihilată" prin constatarea neconstituționalității proiectului de lege promovat în acest scop, prin D.C.C. nr. 51/2012.

Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România a fost promovată tot prin procedura art. 114 din Constituție.

Tot o tentativă eșuată, din toamna anului 2013 a constat în promovarea unui proiect de lege a descentralizării, a cărui neconstituționalitate, în ansamblul ei a fost constatată prin D.C.C. nr. 1/2014.

Guvernul învestit în noiembrie 2019 a reluat apetența pentru această procedură și și-a asumat, în premieră, răspunderea pentru proiectul de lege privind bugetul de stat și cel privind bugetul asigurărilor sociale de stat devenite Legea nr. 5/2020 și respectiv, Legea nr. 6/2020. Este o practică neconstituțională în opinia noastră, mai ales, în raport cu prevederile art. 65 alin. (2) lit. b) și art. 138 alin. (2) din Constituție. În timp ce prima dispoziție constituțională menționată stabilește necesitatea unei ședințe comune a celor două Camere ale Parlamentului pentru „*aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat*" cea de-a doua prevedere stabilește că: „*Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului*". În ce privește

un proiect de lege privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative promovat de același Guvern pe calea angajării răspunderii, Curtea Constituțională i-a constatat neconstituționalitatea în ansamblu.

Ulterior, același Guvern a fost demis printr-o moțiune de cenzură declanșată ca urmare a *angajării răspunderii pe un proiect de lege privind alegerea primarilor în două tururi de scrutin*, de fapt o revenire la situația anterioară, ultimelor două alegeri locale generale, din anul 2012 și 2016. A fost primul Guvern demis ca urmare a angajării răspunderii pe un proiect de lege.

O analiză a cazurilor de promovare a unor proiecte de legi prin aplicarea art. 114 din Constituția republicată permite identificarea unor situații, de multe ori la limita prevederilor constituționale. Poate mai cu îngrijorare ar trebui privită însă, atitudinea Curții Constituționale, uneori prea permisivă, alteori prea restrictivă, în unele din deciziile prin care s-a pronunțat în această materie. Inconsecvența și inconsistența unor astfel de decizii ale Curții Constituționale le-am reflectat în unele analize publicate în articole indicate în reperele bibliografice.

Din enumerarea tuturor cazurilor de mai sus este evident că probleme se ridică în practică în legătură cu *angajarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege*, și, de regulă, *aplicarea acestei proceduri în practica de stat s-a dovedit atipică*, de unde concluzia că un Guvern, oricare ar fi acesta, dorește să-și extindă puterea de a legifera, până la urmă, în dauna forului legiuitor.

Legat de modalitățile concrete în care angajarea răspunderii Guvernului este pusă în practică pentru un *proiect de lege*, răspunsul trebuie căutat, în opinia noastră, în *raporturile pe care legiuitorul constituant le stabilește între Parlament și Guvern*, mai precis, în *ponderea acordată Guvernului în activitatea de legiferare*.

Din consacrarea constituțională expresă a *rolului Parlamentului de organ reprezentativ suprem* și *unică autoritate legiuitoare a țării* considerăm că Guvernului nu ar trebui să i se permită decât cu titlu de excepție să pătrundă în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale, să intre în câmpul de acțiune a forului legiuitor.

Or, două proceduri constituționale, și anume *angajarea răspunderii Guvernului* și *delegarea legislativă au permis în timp*, mai ales datorită caracterului prea general al redactării, în opinia noastră, *transformarea excepției în regulă*.

Completarea adusă prin legea de revizuire, în sensul admiterii *posibilității modificării sau a completării proiectului de lege promovat de către Guvern, cu condiția ca amendamentele aduse în Parlament să fie acceptate de acesta*, nu poate contribui la *clarificarea procedurii speciale, de adoptare a unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului*. Dimpotrivă, actuala modalitate de redactare, a amplificat dilemele. Prima întrebare care se ridică vizează în mod firesc *refuzul amendării proiectului de lege*, de către Guvern. Ce se va întâmpla într-o asemenea situație? Este de presupus că proiectul de lege va fi trimis spre promulgare în forma inițială, dar atunci ne întrebăm ce rost ar mai avea propunerea de amendamente de către parlamentari.

În plus, *aspecte de natură procedurală* se pot ridica în aplicarea prevederilor constituționale. Dacă termenul de introducere a moțiunii de cenzură este atât de scurt,

de doar 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, ne întrebăm *care ar fi perioada de timp necesară parlamentarilor pentru a promova amendamente de substanță?*

Președintele României nu este ținut de această procedură, el putând să ceară Parlamentului, reexaminarea ei. Potrivit art. 58 alin. (2) și (3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat, „În cazul în care textele care au legătură cu cererea de reexaminare au fost modificate în totalitate sau parțial, legea, cuprinzând aceste texte reexaminate, după adoptare, se trimite Președintelui României în vederea promulgării. În cazul în care textele reexaminate nu au fost adoptate, legea se trimite spre promulgare în forma adoptată inițial de către Parlament".

O a doua situație în care Parlamentul poate reveni asupra legii adoptate în condițiile aplicării art. 114 din Constituție apare atunci când Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea unor prevederi din aceasta, în cadrul controlului anterior sau ulterior promulgării.

§5. Răspunderea penală a membrilor Guvernului

Asemeni *răspunderii politice a Guvernului,* și **răspunderea penală a membrilor Guvernului** cunoaște diferite soluții în constituțiile occidentale, trei elemente cu valoare de constantă fiind prezente în cazul acestei instituții: necesitatea punerii sub acuzare de către o autoritate publică, de regulă Parlamentul, competența de judecată revine fie Înaltei Curți de Casație și Justiție, fie Curții Constituționale, existența unor prevederi, a unor fapte și corespunzător a unor sancțiuni specifice, de unde ideea unei legi a responsabilității ministeriale (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 429).

Potrivit art. 109 alin. (2) și (3) din Constituția republicată: *„(2) Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. (3) Cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială".*

Din aceste dispoziții se observă că este vorba despre norme procedurale, de natură penală, instituind un *regim derogatoriu de la dreptul comun*, ce vizează doar membrii Guvernului, nu și alte persoane ce dețin funcții asimilate miniștrilor, nici persoane care dețin alte demnități din sfera puterii executive.

Fapta este săvârșită în *„exercițiul funcției"* numai când este nemijlocit legată de atribuțiile care îi revin ca membru al Guvernului, nu și atunci când ea nu are nicio legătură cu atribuțiile ce decurg din funcția pe care o deține, chiar dacă este săvârșită în perioada în care are această calitate (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 105).

Conținutul art. 109 alin. (2) a fost criticat sub două aspecte: a) termenul *„au dreptul"* sugerează că rămâne la aprecierea subiectelor pe care textul constituțional le menționează dacă să ceară sau nu urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru

faptele „săvârșite" în exercițiul funcției lor; b) termenul *„numai"* exclude posibilitatea sesizării organelor de urmărire penală din partea altor subiecte, precum și posibilitatea sesizării din oficiu. Sub ambele aspecte, reglementarea contravine principiului „Nimeni nu este mai presus de lege" (*I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 661, nota 2).

Prin D.C.C. nr. 270/2008 s-a stabilit competența Președintelui României de a putea cere urmărirea penală a membrilor Guvernului și a foștilor membri ai Guvernului, care la data sesizării nu au și calitatea de deputat sau de senator.

Deoarece competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție, se subînțelege că începerea urmăririi penale, apoi trimiterea în judecată și susținerea acuzării sunt de competența Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție respectiv, a Direcției Naționale Anticorupție.

În aplicarea dispozițiilor constituționale, a fost adoptată Legea responsabilității ministeriale nr. 115/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Legea nr. 115/1999 reglementează atât *răspunderea politică*, cât și *răspunderea juridică* a membrilor Guvernului. În ce privește *răspunderea politică*, sunt reluate dispozițiile constituționale. Potrivit art. 5 al legii, pe lângă *răspunderea politică*, membrii Guvernului pot răspunde și *civil*, *contravențional*, *disciplinar* sau *penal*, după caz, *potrivit dreptului comun*, în măsura în care Legea nr. 115/1999 nu cuprinde dispoziții derogatorii.

Majoritatea dispozițiilor Legii nr. 115/1999 se referă la *răspunderea penală a membrilor Guvernului*. Legea specială reglementează numai răspunderea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor și care, potrivit legii penale, constituie infracțiuni. *Pentru infracțiunile săvârșite în afara exercițiului funcției lor, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.*

Astfel, un membru al Guvernului răspunde penal în următoarele situații: a) pentru *infracțiunile prevăzute de legea specială în materie*; b) pentru alte *infracțiuni prevăzute în Codul penal sau în legi penale speciale, săvârșite în exercițiul funcției sale*; c) pentru infracțiuni săvârșite *în afara exercițiului funcției*. În ultimele două situații, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.

Dacă membrul Guvernului, pentru care Președintele României a cerut începerea urmăririi penale, este și deputat sau senator, ministrul justiției sau, după caz, prim-ministrul va solicita Camerei competente să declanșeze procedura dezbaterii cererii de începere a urmăririi penale și de ridicare a imunității parlamentare.

Dacă una din cele două camere ale Parlamentului sau, după caz, Președintele României a cerut urmărirea penală, dosarul cauzei se trimite, de îndată, ministrului justiției sau, dacă acesta este în cauză, prim-ministrului, pentru a sesiza organele de urmărire penală. Până la începerea urmăririi penale, Camera Deputaților, Senatul sau Președintele României poate să retragă motivat, cererea prin care a solicitat urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului.

După începerea urmăririi penale, dacă membrul Guvernului este și deputat sau senator, acesta poate fi percheziționat, reținut sau arestat numai cu încuviințarea Camerei din care face parte și după ascultarea sa. În caz de infracțiune flagrantă,

membrul Guvernului poate fi reținut și supus percheziției, însă ministrul justiției îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei din care face parte. În situația în care cel în cauză este însuși ministrul justiției, sesizarea Camerei sau a Președintelui se face de către prim-ministru.

Potrivit art. 72 alin. (3) din Constituția republicată, în cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri luate împotriva membrului Guvernului care are și calitatea de deputat sau senator.

La rândul său, Codul administrativ a introdus un succint capitol intitulat **Răspunderea Guvernului,** în care consacră ***respectarea principiului legalității***, potrivit căruia *„Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a programului de guvernare acceptat de Parlament"* (art. 48) ce are conținut identic cu art. 1 din Legea nr. 115/1999, republicată.

Art. 49 C.adm. privitor la ***răspunderea politică*** este asemănător cu art. 2 din Legea nr. 115/1999, republicată, și constă în preluarea art. 109 alin. (1) din Legea fundamentală cu o succintă completare: *„Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, pentru întreaga sa activitate, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestiturii. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic în mod solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia"*.

În sfârșit, în art. 50 C.adm. având ca titlu marginal, ***alte tipuri de răspundere a Guvernului***, pe lângă celelalte forme de răspundere a membrilor Guvernului, enumerate și de Legea nr. 115/1999, *civilă, contravențională, administrativă* sau *penală*, după caz, este adăugată o foarte importantă precizare ce constituie o noutate legislativă. Astfel, potrivit art. 50 alin. (2) C.adm.: ***„Aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale Guvernului aparțin Guvernului"***.

În ceea ce privește răspunderea patrimonială a unui membru al Guvernului, ea rezultă și din principiile generale ale dreptului, fie ca urmare a acțiunii civile în cadrul procesului penal, fie ca urmare a unui proces în fața instanței de contencios administrativ (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 198).

Astfel, orice membru al Guvernului poate *răspunde patrimonial*, potrivit dreptului comun al contenciosului administrativ, atunci când a cauzat o pagubă printr-un act administrativ ilegal sau printr-un refuz nejustificat de a soluționa o cerere.

Răspunderea poate privi și Guvernul ca autoritate publică, ce poate fi chemată în fața instanței de contencios administrativ, în baza art. 52, art. 126 alin. (6) din Constituția republicată și a dispozițiilor Legii contenciosului administrativ.

De precizat că, Legea contenciosului administrativ permite ca acțiunea să fie îndreptată și împotriva funcționarului *„vinovat"* de emiterea actului administrativ, formulare care trebuie privită într-un sens larg. Ideea de *„funcționar vinovat"* coincide cu ideea de *„persoană fizică vinovată"* care, în cazul Guvernului, poate fi chiar primul-ministru sau alți membri ai Guvernului (*A. Iorgovan*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 198).

Prelegerea XIX
Administrația centrală de specialitate

§1. Evoluția legislației în materie. Aspecte de drept comparat

O administrație centrală departamentală, condusă de miniștri, a existat în Țările Române cu mult înainte de organizarea Guvernului ca organ de stat.

Izvoarele juridice ale ministerelor le găsim pentru prima dată în Regulamentele organice, prin transformarea unor ranguri boierești în funcții de miniștri. Conducătorii departamentelor astfel formate țineau legătura cu Domnul prin mijlocirea secretarului statului.

Noțiunea de *ministru* este utilizată abia în Convenția pentru organizarea definitivă a Principatelor Române, semnată la Paris în 1858 și apoi în Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 180).

Unirea Principatelor a adus elemente noi în organizarea administrației departamentelor. Au fost organizate 8 ministere, și anume: *Interne*, *Finanțe*, *Justiție*, *Culte și Instrucțiune Publică*, *Afaceri Străine*, *Lucrări Publice*, *Război și Control*. În anul 1864 a fost înființată *Curtea de Conturi*, în locul *Ministerului Controlului*.

Astfel, deși *ministerele* în sensul modern al termenului, au fost create prin Regulamentele Organice, prima lege-cadru de organizare și funcționare a administrației ministeriale a fost adoptată abia în anul 1929, ea conținând și dispoziții referitoare la organizarea internă sau funcționarea Guvernului (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 443).

Legea pentru organizarea ministerelor din 1929 a stabilit următoarele ministere: *Interne*, *Externe*, *Finanțe*, *Justiție*, *Instrucție Publică și Culte*, *Armată*, *Agricultură și Domenii*, *Industrie și Comerț*, *Lucrări Publice și Comunicații*, *Muncă*, *Sănătate și Ocrotiri Sociale*.

Prin Constituția din 1938 care a instaurat dictatura regală, puterea executivă a regelui s-a exercitat prin miniștri care răspundeau politic numai față de rege, pentru ca în perioada 1940-1944, când aplicarea Constituției a fost suspendată, președintele Consiliului de Miniștri să capete puteri depline pentru a conduce statul, miniștrii fiind numiți de acesta.

În *perioada postbelică*, în domeniul administrației centrale sunt de remarcat dispozițiile Constituției din anul 1948, potrivit cărora numărul, atribuțiile, denumirea ministerelor și desființarea, contopirea sau noua denumire a celor existente se stabileau de către organul suprem al puterii de stat. Este consacrată și instituția *răspunderii penale a miniștrilor* „pentru faptele penale săvârșite în exercitarea funcției".

Constituția din 1952 a nominalizat un număr de 28 de ministere, fără a mai reține însă instituția *răspunderii penale a miniștrilor*, iar Constituția din 1965 a dat în com-

petența organului suprem al puterii de stat „stabilirea numărului de ministere, denumirea, contopirea și desființarea de ministere".

Din perspectiva *dreptului comparat*, în doctrina administrativă se reține că, în general, constituțiile occidentale actuale nu conțin reglementări ample cu privire la organizarea și funcționarea administrației ministeriale, fiind o materie supusă cel mai adesea schimbărilor. Legiuitorii constituanți se rezumă doar la unele dispoziții de principiu în ce privește organizarea și funcționarea ministerelor, strâns legate de clarificarea statutului constituțional al *miniștrilor* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 443).

Există țări ale Uniunii Europene, în care nu se simt influențe ale *dreptului Uniunii Europene* cât privește *organizarea administrativă națională*, dar există și state membre în care aderiunea la Uniune a declanșat modificări considerabile în anumite domenii ale *organizării administrative*, atât sub aspectul adaptării structurilor naționale de decizie și execuție în vederea unei cooperări directe între statul membru și Uniune, cât și sub aspectul creării unor noi instituții administrative, inspirate după modelul european sau preluate din sistemele juridice ale altor state membre.

În statele Uniunii Europene *ministrul este cel responsabil de organizarea și de gestiunea internă a departamentului său ministerial*, cu condiția aplicării reglementărilor generale în domeniul *funcției publice* și al *contabilității publice*. *Ministrul* cumulează funcția *politică* cu cea *administrativă*. Sub aspect *politic* el participă la acțiunea Guvernului și răspunde în solidar cu ceilalți membri ai Guvernului în fața Parlamentului. Sub aspect *administrativ* este șeful departamentului ministerial încredințat și îndeplinește atribuții, în acest sens (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 98).

Deși deținătorii puterii executive sunt peste tot liberi să-și stabilească structurile de conducere în cadrul democratic, funcția ministerelor este în linii generale aceeași: de a programa activitățile care le sunt încredințate, de a pregăti proiectele de decizii pe care Guvernul trebuie să le prezinte Parlamentului, de a asigura legătura cu organele executive ale administrației locale.

Structura generală este aproape aceeași peste tot. În vârf se află ministrul, dispunând de un triplu rol: de a fi în fruntea serviciilor grupate în departamentul său, de a le conduce și de a răspunde de activitatea acestora, de actele lor. Alături de ministru se află cabinetul său, format din oameni de încredere, consilieri, al căror destin este legat de acela al ministrului și a căror funcție durează cât cea a ministrului, cabinetul reprezentând *punctul de joncțiune între administrație și politică*.

În România, **ministerele** formează al doilea eșalon al sistemului administrației publice, fiind organele centrale de specialitate care conduc și coordonează administrația publică în diferite domenii și ramuri de activitate.

Numărul lor este determinat de volumul sarcinilor administrației publice într-un domeniu sau altul de activitate, dar și de concepțiile și interesele politice ce se manifestă la cei aflați la guvernare. Numărul ministerelor se poate schimba prin contopire sau divizare, prin înființare sau desființare. Un număr prea mare de ministere împovărează bugetul statului, iar coordonarea este dificilă. Și un număr mic de ministere creează dificultăți prin blocajul care se produce prin aglomerarea

miniștrilor responsabili cu prea multe probleme din domeniul pe care îl conduc (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 201).

§2. Fundamente constituționale și legale actuale

Constituția României din 1991, revizuită și republicată în 2003, conține o secțiune distinctă cu privire la ***administrația publică centrală de specialitate***, în capitolul consacrat *administrației publice* din titlul III (*Autoritățile publice*).

Potrivit art. 116 din Constituția republicată, *„ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului*, iar *alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului* ori a *ministerelor* sau *ca autorități administrative autonome*". Deci **administrația centrală de specialitate** se compune din: ***administrația ministerială*** (ministerele) și ***administrația extraministerială*** (autoritățile administrative subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile administrative autonome).

Termenul de *„administrație ministerială"* desemnează organele centrale de specialitate subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de *ministere*, iar titularul lor face parte de drept, în baza Constituției, din Guvern, dar există în fiecare țară și organe denumite *consiliu*, *agenție*, *departament* al căror titular, de regulă, nu face parte din Guvern (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 443).

Sfera *administrației centrale de specialitate* cuprinde în fiecare sistem național de organizare a administrației de stat și anumite autorități care nu sunt subordonate Guvernului, formând sfera *„agențiilor independente"* potrivit unei sintagme specifică doctrinei anglo-saxone.

Conform art. 117 alin. (1) din Constituția republicată, *„ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii"*.

O asemenea prevedere constituțională a condus în doctrină la identificarea următoarelor variante: fie adoptarea unei legi organice, ca sediu unic al materiei pentru toate ministerele; fie adoptarea unei legi-cadru, urmată de norme speciale pentru fiecare minister în parte, fie adoptarea câte unei legi speciale pentru fiecare minister. Fiind însă vorba de o lege ordinară se subînțelege că în locul acesteia se poate adopta și o *ordonanță a Guvernului* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 444).

Deși s-ar părea că acestea erau singurele variante posibile de înființare, organizare și funcționare a ministerelor, acceptate de legiuitorul constituant, în practica de stat, până la adoptarea Legii nr. 90/2001, majoritatea ministerelor, cu excepția Ministerului de Interne și a Ministerului Apărării Naționale au fost organizate și au funcționat pe baza unor Hotărâri ale Guvernului, schimbate de regulă, odată cu învestirea unui nou Cabinet, modificate și completate chiar și pe parcursul funcționării aceluiași Cabinet.

Din cele trei variante enunțate de doctrină, s-a optat pentru cea de-a doua, prin adoptarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, prevederile sale fiind preluate în Codul administrativ ce conține un titlu privitor la ***administrația publică centrală de specialitate*** cu următoarele

capitole: *Dispoziții generale, Conducerea ministerelor, Organizarea și funcționarea ministerelor.*

Potrivit unor dispoziții ale art. 62 C.adm., *„ministerele se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și întregii liste a Guvernului"*, iar *„prim-ministrul poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau după caz, divizarea ori comasarea unor ministere,* în condițiile art. 85 alin. (3) din Constituție. Este un aspect ce a mai fost evocat cu prilejul punerii în discuție a *procedurii de învestitură* a Guvernului.

Astfel, din interpretarea dispozițiilor de mai sus rezultă că este posibilă *crearea de noi ministere* sau *reorganizarea celor existente* prin procedura de formare a unui nou Cabinet, atât *ministerele,* cât și *miniștrii* fiind supuși aprobării votului de încredere de către Parlament, cu ocazia învestiturii. În plus, dacă prim-ministrul intenționează să modifice *structura Guvernului,* pe parcursul mandatului, intervenind în vreo formă sau alta asupra numărului de ministere, după cum am arătat și într-o prelegere anterioară, va avea nevoie din nou de votul Parlamentului, aspect consacrat expres în art. 85 alin. (3) din Constituția republicată.

Potrivit art. 62 alin. (3) C.adm., aspectele specifice organizării și funcționării *„ministerului cu atribuții în domeniul apărării naționale și ministerului cu atribuții în domeniul ordinii publice sunt reglementate prin legi speciale"* cu precizarea că, celelalte ministere sunt reglementate prin hotărâre a Guvernului, practică încetățenită în urmă cu trei decenii.

Sub aspectul denumirii, nu există un minister al *„ordinii publice"*, fiind vorba despre Ministerul de Interne, devenit în 2003, Ministerul Administrației și Internelor, ulterior, Ministerul Internelor și Reformei Administrative, la finele anului 2008, revenind la denumirea Ministerul Administrației și Internelor, iar în prezent purtând denumirea de ***Ministerul Afacerilor Interne.***

Numărul, denumirea și competența ministerelor nu sunt stabilite în mod expres nici prin Constituție și nici prin legea cadru. De la un Guvern la altul, acestea pot să varieze, în funcție de obiectivele urmărite de fiecare Cabinet, de cerințele sociale pe care trebuie să le satisfacă statul într-o anumită perioadă a evoluției sale.

De altfel, după cum se precizează în doctrină, din analiza actelor normative care reglementează organizarea și funcționarea ministerelor se desprinde concluzia potrivit căreia fiecare minister în parte are misiunea de a aplica strategia de dezvoltare și politica Guvernului în domeniul în care a fost creat. Ministerele reprezintă astfel autorități administrative înființate și organizate în subordinea Guvernului, cu scopul de a transpune în practică programul acestuia într-un domeniu determinat al serviciilor publice. De regulă, ele sunt structurate în *departamente, direcții generale, direcții, servicii* și *birouri* (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 196).

§3. Ministerele și miniștrii

Potrivit art. 52 C.adm., având ca titlu marginal, ***Rolul și atribuțiile ministerelor***: „(1) *Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de interes stabilite de Guvern.* (2) *Toate ministerele au atribuții comune și atribuții proprii potrivit competenței, în conformitate cu domeniul lor de activitate*".

Art. 53 C.adm. enumeră următoarele ***funcții principale ale ministerelor***: a) *funcția de strategie*; b) *funcția de reglementare a domeniului lor de competență* și c) *funcția de control și monitorizare a domeniului de competență*, la care se adaugă și *funcții specifice domeniului lor de activitate stabilite prin actele normative de organizare și funcționare ale acestora.*

De asemenea, art. 54 C.adm. ***califică ministerele ca fiind persoane juridice de drept public*** *conduse de miniștri, cu sediul în municipiul București.*

S-a susținut că este vorba atât de o *personalitate de drept public*, cât și de o *personalitate de drept privat*, ministerul putând fi subiect atât în raporturi juridice de drept public, cât și în raporturi juridice de drept privat.

Cu privire la calificarea ca *„minister"* a unei autorități publice este de remarcat și faptul că unele autorități pot avea și altă denumire decât cea de minister, dar conducătorii lor să aibă calitatea de ministru, după cum este posibil în consecință, ca numărul miniștrilor din echipa guvernamentală să nu coincidă, *stricto senso*, cu numărul ministerelor (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 113).

Conducerea ministerelor se exercită de *miniștri*, ajutați de unul sau mai mulți *secretari de stat*, potrivit actului normativ de înființare, respectiv, de organizare și funcționare a ministerului, după caz.

În cadrul ministerelor, instituțiilor publice și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale poate fi utilizată și funcția de subsecretar de stat, potrivit actului normativ privind înființarea, organizarea și funcționarea acestora.

Secretarii de stat și subsecretarii de stat exercită atribuțiile stabilite prin actul normativ privind organizarea și funcționarea structurii administrative respective și alte atribuții delegate prin ordin al ministrului.

Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție.

Ministerele și celelalte organe de specialitate din subordinea Guvernului și a ministerelor au un ***secretar general***, *funcționar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism*, având drept principal scop al activității, *asigurarea stabilității funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului.*

Ideea înființării unei asemenea funcții a apărut în urmă cu peste două decenii datorită necesității de a se asigura o *continuitate în conducerea unei administrații ministeriale* pornind de la premisa că miniștrii „vin și pleacă", iar la nivelul

conducerii trebuie să existe o persoană care să cunoască evoluția activității, dar mai ales inițiativele legislative pornite de la ministerul respectiv.

Paradoxal, în pofida reglementărilor legale în materie, în realitatea funcționării ministerelor, chiar această persoană ce acordă stabilitate sistemului s-a nimerit de-a lungul timpului să fie adeseori schimbată din rațiuni politice (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 204).

Ministerele pot avea și unul sau mai mulți *secretari generali adjuncți*, ambele funcții putându-se stabili și la nivelul autorităților administrative autonome, dacă prin legile de funcționare a acestora nu se prevede altfel, conform art. 51 alin. (2) C.adm.

Pe lângă ministru funcționează, ca *organ consultativ*, **colegiul ministerului** care se întrunește la cererea și sub conducerea ministrului, pentru dezbaterea unor probleme privind activitatea ministerului. Componența și regulamentul de funcționare a colegiului ministerului se aprobă prin ordin al ministrului.

De asemenea, în fiecare minister se organizează *cabinetul ministrului*, cu personal propriu ce nu intră în categoria funcționarilor publici.

În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate, *compartimente în străinătate*, stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Potrivit art. 62 alin. (4) C.adm.: „*Prin actul de înființare, respectiv de organizare și funcționare al ministerului se stabilesc funcțiile și atribuțiile specifice, organigrama și numărul de posturi ale ministerelor în raport cu importanța, complexitatea și specificul competenței atribuite*".

Ministerele pot avea în subordinea lor *servicii publice deconcentrate* care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale. *Conducătorii acestora se numesc și se eliberează din funcție, de către ministru, cu avizul consultativ al prefectului.*

Atribuțiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin *regulamentul de organizare și funcționare* a ministerului aprobat prin ordin al ministrului.

Potrivit art. 56 C.adm., „ministrul îndeplinește următoarele ***atribuții principale***:

a) *organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate și a principiului autonomiei locale;*

b) *elaborează și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată prin hotărâre a Guvernului;*

c) *elaborează și aplică strategia proprie a ministerului, integrată strategiei de dezvoltare economico-socială a Guvernului (...);*

d) *îndeplinește calitatea de ordonator principal de credite;*

e) *fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;*

f) *execută bugetul ministerului;*

g) urmărește proiectarea și realizarea investițiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

h) *reprezintă interesele statului în diferite organe și organisme internaționale, în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu alte înțelegeri*

stabilite în acest scop, și dezvoltă relații de colaborare cu organe și organizații similare din alte state și cu organizații internaționale ce interesează domeniul lor de activitate;

i) *inițiază și negociază, din împuternicirea Președintelui României sau a Guvernului, în condițiile legii, încheierea de convenții, acorduri și alte înțelegeri internaționale sau propune întocmirea formelor de aderare la cele existente, în domeniul său de activitate;*

j) *urmărește și controlează aplicarea convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte și ia măsuri pentru realizarea condițiilor în vederea integrării în alte organisme internaționale;*

k) *îndeplinește atribuții ce rezultă din convențiile și acordurile internaționale la care România este parte;*

l) *avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale în domeniul de competență și cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;*

m) *colaborează cu Institutul Național de Administrație și cu alte instituții de specialitate pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul său;*

n) *aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate și informare*;

o) *îndeplinește alte atribuții specifice stabilite prin acte normative*".

Ministerele sunt privite în doctrină ca *organe de ramură*. După *natura activității pe care o realizează* sunt clasificate în: ***ministere cu activitate economică*** (ca de ex., ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale), ***ministere cu activitate social-culturală și științifică*** (ca de ex., Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Muncii și Protecției Sociale) și ***ministere cu activitate politico-administrativă*** (ca, de ex., Ministerul Afacerilor Interne sau Ministerul Afacerilor Externe).

Referitor la soluțiile pe care viața politică din România le-a impus și le-a experimentat după intrarea în vigoare a Constituției, au fost adoptate diverse formule privitoare la *componența, structura* și *organizarea internă a Guvernului* (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 71).

Astfel, dacă ne referim la numărul membrilor Guvernului, menționăm că acesta s-a compus din 22 de membri, în legislatura **1992-1996**, pentru ca în legislatura **1996-2000** să fie format din 27 de membri **(1997)** și apoi din 18 membri **(1998)**.

După alegerile din noiembrie **2000**, Guvernul a avut în componență 27 de membri (prim-ministru, 24 de miniștri, 2 miniștri-delegați). După remanierea guvernamentală din iunie **2003**, Guvernul a rămas cu 21 de membri (prim-ministru, 14 miniștri, 6 miniștri-delegați). După a doua remaniere guvernamentală din martie **2004**, Guvernul a fost format din 24 de membri (prim-ministru, 3 miniștri de stat, din care 2 erau și miniștri, 13 miniștri, 7 miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru).

Guvernul învestit în decembrie **2004** a fost format din 25 de membri dintre care: prim-ministru, 3 miniștri de stat, 15 miniștri și 6 miniștri-delegați. După remanierea guvernamentală, în urma aprobării de către Parlament, în aprilie **2007**, Guvernul a

fost format din: prim-ministru, 1 ministru de stat (care a demisionat, fără a mai fi înlocuit), 15 miniștri și un ministru delegat pentru relația cu Parlamentul.

Guvernul învestit în decembrie **2008** a fost format din: prim-ministru, un viceprim-ministru, 18 miniștri și un ministru delegat pentru relația cu Parlamentul. În urma demiterii prin moțiune de cenzură, la data de **13 octombrie 2009** – pentru prima dată în istoria postdecembristă a României – învestirea unui nou Cabinet, în frunte cu același premier, a avut loc abia la **23 decembrie 2009**, influențată fiind de alegerea Președintelui în exercițiu, pentru un nou mandat. Noul Cabinet a fost format din: prim-ministru, un viceprim-ministru și 15 miniștri cărora li s-a adăugat ulterior și un ministru al afacerilor europene. La data de **6 februarie 2012**, premierul și-a dat demisia, un alt Guvern fiind învestit în funcție, după doar 3 zile. Acesta compus fiind din: prim-ministru, un viceprim-ministru și 16 miniștri a îndeplinit un mandat foarte scurt fiind demis prin moțiune de cenzură – a doua în istoria postcomunistă a României – la data de **27 aprilie 2012**.

La 7 **mai 2012** a fost învestit un Guvern ca rezultat al unei noi coaliții devenită majoritară în Parlament, compus din: prim-ministru, un viceprim-ministru, ministru al finanțelor publice, 15 miniștri și 4 miniștri delegați. Acest Guvern și-a încetat activitatea la finele mandatului parlamentar, pentru ca, după alegerile parlamentare din 2012, datorită votului majoritar în favoarea noii alianțe politice, să fie învestit un nou Cabinet, la **21 decembrie 2012**, în frunte cu același premier, cu o structură originală, în care aproape fiecare ministru era „gardat" de un ministru delegat. Astfel, acest guvern s-a compus din: prim-ministru, un viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, un viceprim-ministru, ministrul finanțelor publice, un viceprim-ministru pe domeniul apărare și siguranță națională (domenii acoperite însă și de alți doi miniștri – s.n.), 15 miniștri și 9 miniștri delegați, o parte dintre aceștia gestionând un anumit domeniu al unui minister condus de un ministru plin. Menționăm, cu titlu de exemplu, situația inedită de la Ministerul Educației Naționale, unde alături de un ministru a existat și un ministru delegat pentru învățământ superior, cercetare științifică și dezvoltare tehnologică.

Ulterior, același premier a cerut aprobarea Parlamentului pentru modificarea structurii și a compoziției politice a Guvernului, ca urmare a părăsirii alianței de către un partid și intrării la guvernare a unei formațiuni tradiționale, constituite pe criterii etnice, în temeiul art. 85 alin. (3) din Constituția republicată. Astfel, Guvernul, a cărui remaniere a fost aprobată de Parlament la **4 martie 2014**, s-a compus din: prim-ministru, un viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, un viceprim-ministru, ministrul afacerilor interne, un viceprim-ministru, ministrul agriculturii și dezvoltării rurale, un viceprim-ministru, ministrul culturii, 13 miniștri și, de data aceasta, doar 8 miniștri delegați.

În **noiembrie 2015**, ca urmare a demisiei premierului în funcție, noul Guvern – calificat de o manieră originală, ca un Guvern tehnocrat, ce a funcționat doar până la alegerile parlamentare din **2016** – a avut 23 de membri, în componența sa regăsindu-se 2 viceprim-miniștri, care aveau și calitatea de ministru și 2 miniștri delegați.

Faptul că, în actualul mandat parlamentar, 2016-2020, ne aflăm deja la al cincilea guvern, având alternanță la putere din noiembrie 2019, este atipic.

Alianța majoritară a formulat o propunere de premier, respinsă „în premieră" de Președintele în exercițiu, a doua propunere fiind acceptată. Guvernul învestit s-a compus din 27 de membri, dintre care 2 viceprim-miniștri (corespunzător celor două partide din coaliție – s.n.) care dețineau și ministere și doi miniștri delegați.

De o manieră inedită în democrație, coaliția parlamentară a adoptat o moțiune de cenzură împotriva propriului Guvern, în urma refuzului premierului de a demisiona. La **29 iunie 2017** a fost învestit un nou Guvern, premierul fiind desemnat de coaliția majoritară. Mare parte din membrii Cabinetului anterior au revenit în noul Guvern. La **16 ianuarie 2018**, cel de-al doilea premier „a fost determinat" să demisioneze. O nouă propunere a aceleiași coaliții parlamentare a dus la învestirea unui nou Cabinet, în **29 ianuarie 2018**, condus în premieră, de o doamnă, desemnată fără obiecții de Președintele României. Din nou, o parte a membrilor Guvernului anterior s-a regăsit în actualul Cabinet compus din 27 de membri, și anume: 2 viceprim-miniștri având și două portofolii ministeriale, un viceprim-ministru pentru implementarea parteneriatelor strategice ale României, un viceprim-ministru fără portofoliu, 22 de miniștri și un ministru delegat pentru afaceri europene, o componență destul de numeroasă. A fost cel mai „longeviv" guvern al coaliției majoritare, înlăturat însă prin moțiune de cenzură la **10 octombrie 2019**.

La **4 noiembrie 2019** a fost învestit un guvern liberal, minoritar, intervenind alternanța la putere, Guvern format din: prim-ministru, viceprim-ministru și 16 miniștri, mai restrâns față de cel anterior.

La **5 februarie 2020** și acesta a fost demis prin moțiune de cenzură ca urmare a angajării răspunderii sale pentru un proiect de lege vizând alegerea primarilor din două tururi de scrutin.

Ulterior, același premier a fost desemnat să formeze un nou Guvern, cu *intenția declarată de a nu fi votat*, în vederea întrunirii condițiilor impuse de art. 89 din Constituție, privind dizolvarea Parlamentului și organizării de alegeri anticipate. A fost sesizată și jurisdicția constituțională care nu a acceptat un „asemenea joc", dincolo de litera și spiritul Constituției. Pus într-o asemenea situație, Președintele în exercițiu, ignorând celelalte propuneri, a desemnat un nou premier, în persoana ministrului de finanțe al guvernului demisionar. Spre deosebire de coaliția majoritară în alegeri care și-a răsturnat singură două Guverne, actuala alianță minoritară, conjuncturală a dovedit și mai multă „originalitate", astfel încât, ministrul de finanțe desemnat premier și-a depus mandatul cu 10 minute înainte de învestirea în Parlament.

Datorită unei crize sanitare determinată de declanșarea unei pandemii cu un virus periculos cuprinzând și România, Președintele a revenit la desemnarea aceluiași premier, președinte al partidului ce obținuse guvernarea anterior, care a fost reînvestit în fruntea unui Guvern, cu o componență identică cu cel demisionar, în **14 martie 2020**.

Această inedită incursiune în structura și compunerea guvernelor ce s-au succedat la conducerea țării reflectă „evoluția" clasei politice în România postcomunistă.

La rândul lor, ***organele centrale de specialitate*** la care se referă art. 116 alin. (2) din Constituția republicată, *se pot înființa, în subordinea Guvernului și a ministerelor*, potrivit art. 117 alin. (2) din Constituția republicată, doar cu avizul Curții de Conturi, numai dacă legea le recunoaște această competență.

Art. 67 și art. 68 C.adm. se referă la ***organele de specialitate în subordinea Guvernului*** și respectiv, la ***organele centrale de specialitate în subordinea ministerelor*** stabilind natura avizului Curții de Conturi, ca fiind un **aviz conform**. În raport cu teoria avizelor – ce va constitui obiect de studiu în cadrul analizei teoriei generale a actului administrativ – este vorba de un aviz obligatoriu de solicitat Curții de Conturi și obligatoriu de respectat.

Mai reținem în acest context că, potrivit art. 67 alin. (3) C.adm., dispozițiile acestuia, prin care se reglementează organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor, se aplică în mod corespunzător și celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția unor instituții de interes public a căror organizare și funcționare sunt reglementate prin legi speciale.

Înființarea *organelor administrației publice centrale de specialitate* cu alte denumiri decât ministerele, se arată în doctrină, a fost determinată fie de necesitatea desfășurării unei activități coordonate și unitare în rezolvarea unor probleme de specialitate, fie de volumul mai restrâns de activitate care nu reclama organizarea unui minister (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 116).

§4. Autorități administrative autonome centrale

În ce privește **organizarea administrației centrale autonome**, Constituția republicată stabilește în art. 117 alin. (3), principiul potrivit căruia *„autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică"*. Art. 70 C.adm. preia principiul de rang constituțional stabilind că *„înființarea și desființarea autorităților administrative autonome se fac prin lege organică"*.

Potrivit art. 69 C.adm., acestea *„sunt autorități ale administrației publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condițiile prevăzute de legile lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele centrale de specialitate ale acestora"*.

Cu titlu de exemplu, enumerăm printre autoritățile administrative autonome: Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Banca Națională a României, Consiliul Național al Audiovizualului, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, Agenția Națională de Integritate ș.a.m.d.

Toate aceste *autorități administrative autonome*, fie că sunt sau nu prevăzute expres în Constituție, sunt organizate și funcționează în baza unor ***legi organice***.

Ele au organe proprii de conducere stabilite prin actul de înființare, au o structură organizatorică proprie și atribuții de specialitate, care le fac să se deosebească de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 91).

Sunt autori care includ în această categorie și autorități publice, precum Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Consiliul Legislativ. Pentru considerentele arătate în cea de-a doua prelegere apreciem că este discutabilă încadrarea strictă a unor astfel de structuri cu atribuții de control și origine constituțională, în sfera puterii executive.

În ce privește ***organele de conducere ale autorităților administrative autonome***, art. 71 C.adm. stabilește că, *„numirea și eliberarea din funcție a conducerii autorităților administrative autonome se fac de către Parlament, în condițiile prevăzute de legea de înființare a acestora"*.

În consecință, *aceste structuri nu se subordonează ierarhic Guvernului*, având o conducere desemnată de către Parlament și fiind de regulă, obligate să depună rapoarte de activitate care sunt supuse dezbaterii și aprobării acestuia. Sub aspectul structurii și conducerii autorităților administrative autonome, aceasta poate fi ***colegială*** sau ***unipersonală***.

Dependența autorităților administrative centrale autonome are un caracter direct, spre deosebire de ministere care răspund în fața Parlamentului, prin intermediul Guvernului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 129).

Cât privește denumirea concretă a autorităților administrative autonome, aceasta diferă de la o autoritate la alta: consiliu, serviciu, comisie, curte etc.

Autoritățile administrative autonome apar ca *organe de domeniu*, care la rândul lor pot fi de trei categorii: *organe de sinteză*, *organe de coordonare* și *organe de control* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 447).

Organizarea în țara noastră a unor asemenea autorități cu atribuții de control sau de coordonare, independente de Guvern, se înscrie în tendința generală ce caracterizează legislația occidentală a ultimilor ani, și anume creșterea numerică a *autorităților administrative independente*, create la nivel central, *autonome* față de Guvern și, uneori, față de șeful Statului (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 127).

§5. Actele autorităților administrației publice centrale

Actele autorităților centrale de specialitate pot avea și un caracter normativ, trebuind însă emise cu respectarea *principiului ierarhiei juridice*, iar prin simetrie, față de dispozițiile art. 100 și art. 108 din Constituția republicată, care consacră obligativitatea publicării *decretelor Președintelui* și *actelor Guvernului* în Monitorul Oficial al României, sub sancțiunea inexistenței, și pentru aceste acte va exista aceiași obligație sub aceeași sancțiune (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 448 și urm.).

În ce privește actele emise la nivelul conducerii unipersonale a unui minister, art. 57 alin. (1) C.adm. precizează că, *în exercitarea atribuțiilor ce-i revin*, ***ministrul emite ordine*** și ***instrucțiuni*** cu caracter normativ sau *individual*.

Alin. (5) al art. 57 conține o prevedere interesantă potrivit căreia *„aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale miniștrilor aparțin exclusiv acestora"* simetrică cu cea privitoare la actele Guvernului.

Art. 74 C.adm. se referă la ***actele administrative ale autorităților administrative autonome*** emise sau adoptate, după caz, în exercitarea atribuțiilor proprii prevăzute

de lege, *acte care pot avea caracter normativ sau individual* și *se publică în Monitorul Oficial al României, partea I, cu excepțiile prevăzute de lege.*

De altfel, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în 2010, la care ne-am mai referit, stabilește expres, în capitolul consacrat *dispozițiilor generale*, ***obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I,*** în vederea intrării lor în vigoare, a legilor și a celorlalte acte normative adoptate de Parlament, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, ***a actelor normative ale autorităților administrative autonome, precum și a ordinelor, a instrucțiunilor și a altor acte normative emise de organele administrației publice centrale de specialitate.***

De asemenea, legea conține un capitol distinct intitulat *„Norme cu privire la ordinele, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome".*

Potrivit dispozițiilor conținute în acest capitol, *ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse temeiurile juridice prevăzute* în textul legii. *Formula introductivă constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv.*

În cazul acestor acte, *formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis.*

În ce privește **sfera reglementării**, *ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.* În sfârșit, în ce privește **termenul de emitere**, *ordinele și instrucțiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă aducerea lor la îndeplinire.*

Prin *instrucțiuni* se stabilesc reguli generale în ramura din competența ministerului, pentru structurile subordonate acestuia, iar *ordinele* reprezintă actele prin care miniștrii rezolvă anumite probleme concrete. La rândul lor, *circularele* sunt acte cu caracter explicativ și de îndrumare cu privire la modul în care trebuie să se desfășoare unele activități de competența ministerului, iar *rezoluțiile* sunt acte prin care se soluționează probleme concrete (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 343; *C. Manda*, op. cit., 2008, p. 193).

Legat de posibilitatea de *control* asupra actelor autorităților centrale de specialitate, vom reține că acestea pot fi atacate în instanța de contencios administrativ potrivit art. 52 din Constituția republicată și Legii contenciosului administrativ.

Prelegerea XX
Administrația publică locală. Evoluția legislației în domeniu. Principiile organizării

§1. Evoluția legislației în domeniu. Aspecte de drept comparat

Spre deosebire de **administrația publică centrală**, competentă la nivelul întregii țări, **administrația publică locală** este competentă numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care aceasta funcționează (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 747).

Organizarea locală reflectă regimul politic, transpunând pe plan local, spiritul și instituțiile. Astfel, un regim politic liberal va avea drept consecință complementară, recunoașterea sau atribuirea unor libertăți *colectivităților locale*. Uneori, un regim politic autoritar poate tolera, până la un anumit grad, libertățile locale, dar acestea sunt întotdeauna riguros limitate și aproape invariabil, regimurile autoritare instituie în materia administrației locale, o strictă subordonare.

În studiile comparative cu privire la autoritățile locale în Europa a fost remarcată dificultatea de a se ajunge la o clasificare satisfăcătoare a acestor structuri, cărora diferitele sisteme europene le recunosc o existență juridică autonomă. Incertitudinilor de natură terminologică li se adaugă faptul că *analiza structurilor locale nu poate face abstracție de forma de Stat* (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 175).

Indiferent de țara unde le regăsim, *colectivitățile locale* se caracterizează prin următoarele elemente: *existența unui teritoriu*; recunoașterea unui anumit *grad de autonomie* chiar prin dispozițiile constituționale, justificat prin existența intereselor locale; principiul *alegerii autorităților locale prin sufragiu universal*; un anumit *grad de protecție juridică*, sub aspect legislativ (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2006, p. 129).

Sub aspect terminologic, sintagma *autorități locale* reprezintă termenul generic, utilizat în statele Uniunii Europene, termenul de *colectivitate teritorială* fiind folosit pentru a desemna populația, căreia i se aplică competențele acestor autorități.

Structurile locale în Europa, mai puțin expuse unor analize comparative în raport cu autoritățile centrale, și-au păstrat vreme îndelungată particularitățile.

În țările Uniunii Europene, înființarea autorităților locale a precedat-o pe cea statală (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 176).

În România, între administrația publică centrală și cea locală există legături strânse, determinate de caracterul unitar al statului, dar sunt și delimitări datorate faptului că la baza organizării și funcționării administrației publice locale se află principiul constituțional al *autonomiei locale* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 748).

Autonomia locală este considerată ca fiind una dintre cele mai eficiente forme de *autogestiune administrativă*. Astfel, autonomia locală asigură un înalt grad de

democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind *„veritabile contraputeri"*, calitate în care pot să prevină abuzul guvernului central (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 240).

Ideea de *autonomie locală* a fost prezentă pentru prima dată la noi, în *Regulamentele Organice*, numai pentru ***orașe*** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 454).

Ulterior, legile din timpul lui Cuza, din anul 1864, Legea pentru înființarea consiliilor județene și Legea comunală, ambele de influență franceză, au recunoscut *personalitatea juridică* atât județelor, cât și comunelor, înzestrându-le *„cu organe deliberative și reprezentative"*.

În perioada interbelică, *reglementările constituționale* și *legale* adoptate până la instaurarea republicii au consacrat soluții cu privire la realizarea administrației de stat la nivelul localităților, oscilând între *descentralizare*, *deconcentrare*, *autonomie* și *centralizare*.

Constituția din 1948 va introduce, după model sovietic, *organele locale ale puterii de stat*, denumite inițial *sfaturi populare*, în anul 1950 fiind create *comitetele executive*, ca *„organe de direcție și execuție"* ale acestora.

Mai târziu, Constituția din 1952 va menține același sistem, fiind adoptată Legea nr. 6/1957 pentru organizarea și funcționarea sfaturilor populare.

În baza dispozițiilor Constituției din 1965 a fost adoptată Legea nr. 57/1968 privind organizarea și funcționarea consiliilor populare, reglementare ce conținea un capitol distinct referitor la *„organele locale de specialitate ale administrației de stat"*.

Schimbările fundamentale produse în societatea românească, la sfârșitul anului 1989 nu puteau rămâne fără efect pe planul *administrației publice organizată la nivelul unităților administrativ-teritoriale*, aflată în timpul regimului socialist într-o strictă subordonare față de administrația centrală de stat.

Prin Decretul-lege nr. 8/1990 privind organizarea și funcționarea organelor locale ale administrației de stat în județe, municipiul București, municipii, sectoare ale municipiului București, orașe și comune s-au constituit *primării*, ca organe locale ale administrației de stat, care au exercitat conducerea activității administrative în unitățile administrativ-teritoriale existente, până la primele alegeri parlamentare, de după decembrie 1989, din **20 mai 1990**.

După alegerile parlamentare din 1990, încă în absența unui cadrul constituțional corespunzător, a fost adoptată Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale, care prevedea că, până la formarea *viitoarelor organe locale*, ca rezultat al alegerilor, administrarea județelor, respectiv a municipiului București, municipiilor, orașelor și comunelor se realizează de *prefecturi* și *primării*, *organe locale ale administrației de stat cu competență generală*.

La scurt timp, această reglementare cu caracter provizoriu a fost înlocuită cu Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, care alături de Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale s-a aflat la baza primelor *alegeri locale generale* organizate în România, după răsturnarea regimului comunist, la data de **9 februarie 1992**, primul tur și 23 februarie 1992, al doilea tur de scrutin.

La 8 decembrie 1991, la mai puțin de o lună de la intrarea în vigoare a Legii nr. 69/1991 privind administrația publică locală, a intrat însă în vigoare Constituția, ca urmare a aprobării ei prin *referendum național*, Constituție ce a fundamentat, în doar 4 articole, noua filosofie aflată la baza organizării și funcționării autorităților administrației publice locale, în spiritul reglementărilor europene în domeniu.

Ca urmare a problemelor apărute în timp, în aplicarea unora din dispozițiile conținute în legile mai sus menționate, adoptate la sfârșitul anului 1991, la nivelul administrației publice locale, cu puțin timp înainte de *alegerile locale generale* din vara anului 1996, a fost modificată și completată Legea nr. 69/1991 prin Legea nr. 24/1996, iar Legea nr. 70/1991 a fost modificată și completată prin Legea nr. 25/1996. Ulterior, ambele legi au fost republicate.

Un an mai târziu, Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, republicată în 1996 a fost modificată și completată substanțial prin O.U.G. nr. 22/1997, *declarată neconstituțională* prin D.C.C. nr. 83/1998. Potrivit prevederilor constituționale, din momentul publicării Deciziei Curții Constituționale prin care se constatase neconstituționalitatea O.U.G. nr. 22/1997 s-a revenit la Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, republicată în 1996, în forma anterioară modificărilor și completărilor ce fuseseră aduse prin O.U.G. nr. 22/1997.

Ulterior, o nouă reglementare în materie, Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a abrogat expres, printr-o dispoziție finală, Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, republicată în 1996. Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a suferit multe modificări și completări ulterioare, fiind și republicată în anul 2007, pentru ca **O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ** să o abroge prin art. 597 alin. (2) lit. e) cu excepția unor articole expres menționate care urmează să fie abrogate *„la data desfășurării alegerilor pentru alegerea autorităților administrației publice locale care se organizează începând cu anul 2020"*.

§2. Principii contemporane de organizare a administrației publice locale

Organizarea administrației publice locale din România potrivit actualei Constituții se bazează pe aplicarea principiilor fundamentale dominante în prezent, nu doar în Europa, ci peste tot în lume, principiul **descentralizării** prin raportare la cel al **centralizării, deconcentrarea** ca formulă intermediară și **federalismul.**

Așa cum afirmam cu aproape trei decenii în urmă, *cercetarea fenomenului descentralizării* a constituit pentru școala românească interbelică de drept public un obiect permanent de studiu și preocupări (*D. Apostol*, loc. cit., în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1991, p. 141).

Dacă sub aspectul naturii sau esenței ei, **descentralizarea** a fost prezentată, de regulă, ca un *mod de organizare a statului și a administrației*, sub aspect juridic, profilul noțiunii de **descentralizare** a fost conturat în principal de doctrină, legislației și jurisprudenței revenindu-le un rol secundar.

Prin aplicarea acestor principii se încearcă rezolvarea celor două tendințe care se manifestă în guvernarea oricărei țări, și anume: *tendința la unitate* (centralizatoare) și *tendința la diversitate* (descentralizatoare).

Centralizarea caracterizată prin dependența organelor locale de cele centrale ce stabilesc deciziile aplicabile în teritoriu, presupune o strictă subordonare. Cu alte cuvinte, **centralizarea** concentrează ansamblul sarcinilor administrative din teritoriul național la nivelul statului, sarcini a căror îndeplinire și-o asumă printr-o administrație ierarhizată și unificată.

Centralizarea administrativă, fiind privită ca raportul natural al puterii centrale cu cea locală, opusul ei ar fi lipsa de raport, ceea ce nu e posibil.

Prin urmare, *descentralizarea nu reprezintă opusul centralizării, ci micșorarea ei, diminuarea concentrării puterilor*. Problema ce preocupă orice națiune este deci, cea a **gradului de descentralizare necesar**, ce variază după întinderea teritoriului, mărimea populației, condițiile economice și politice existente, tradiții etc. (*C. Dissescu*, op. cit., 1891, p. 845).

Descentralizarea administrativă presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând *autonomia locală*.

Astfel, prin *descentralizare* se renunță la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităților locale, în primul rând, sarcina de a-și rezolva problemele și de a-și satisface interesele lor specifice.

Deconcentrarea constituie o *măsură intermediară în procesul descentralizării*, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții puterii centrale aflați la conducerea diferitelor organisme locale; ea înseamnă mult mai puțin decât descentralizarea și presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării (*prefectul, serviciile exterioare ale ministerelor* răspund ideii de deconcentrare).

Astfel, *serviciile publice deconcentrate* sunt structurile administrative prin care, ministerele și celelalte organe centrale își realizează competența pe întreg teritoriul țării și își îndeplinesc atribuțiile conferite de lege. Sunt ministere care au servicii publice deconcentrate la nivelul județelor, dar sunt și ministere care își exercită competența la nivelul întregii țări, în mod direct, fără a avea în subordine asemenea structuri (*I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur*, op. cit., 2009, p. 227 și urm.).

Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu *descentralizarea politică* ce implică *federalismul*. Alături de raportul *deconcentrare-descentralizare*, numeroși specialiști au sesizat confuzia creată adesea între *descentralizare* și *federalism*, acesta din urmă fiind privit ca o „opțiune constituțională majoră, deseori asociată unor circumstanțe istorice excepționale" (*X. Frège*, op. cit., 1991, p. 38).

În doctrina clasică s-a exprimat opinia conform căreia cele două instituții sunt fundamental diferite. Este vorba, de fapt, despre două descentralizări: una *politică*, *federalismul*, care presupune ruptura unității legislative, marile diviziuni adminis-

trativ-teritoriale devenind state secundare și, deci, dispunând de legislație proprie, și alta *administrativă*, care nu este legată decât de funcțiuni administrative.

Vom distinge deci după cum este vorba de un *stat unitar* sau un *stat federal*. Se consideră astfel că ***federalismul ar fi forma cea mai profundă de descentralizare.***

În doctrina administrativă au fost în mod tradițional identificate două forme ale descentralizării, și anume: **descentralizarea teritorială** și **descentralizarea tehnică** sau **prin servicii** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 452 și urm.).

Descentralizarea teritorială presupune existența unor autorități alese, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autorități ce dispun de competență materială generală. **Descentralizarea tehnică** sau **prin servicii** presupune existența unor *persoane morale de drept public* care prestează anumite servicii publice, distincte de masa serviciilor publice prestate de autoritățile statale.

În esență, *gradul descentralizării administrative* depinde de: numărul serviciilor publice date în competența autorităților publice locale; modul cum sunt organizate autoritățile publice locale și raporturile lor cu cele centrale, precum și de forma în care se exercită controlul special efectuat de autoritatea centrală (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 151).

Elementele descentralizării sunt: **personalitatea juridică, rezolvarea propriilor afaceri, autonomia locală.**

Autonomia locală reprezintă dreptul recunoscut unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii după cum consideră oportun, cu respectarea *legalității*, dar fără intervenția puterii centrale. Autonomia locală constituie principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat.

Autonomia locală *constituie un drept,* iar **descentralizarea administrativă** *este un sistem ce o presupune*. Ea nu trebuie înțeleasă însă în sensul unei libertăți totale, cu eliminarea oricărei intervenții a statului atunci când aceasta se dovedește necesară.

Prin urmare, **descentralizarea administrativă** nu poate fi concepută în statele unitare fără existența unui control statal, denumit *tutelă administrativă*. După cum vom vedea, **tutela administrativă** se materializează în sistemul românesc de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, în dreptul și obligația corelativă acestui drept, ce revine prefectului de a ataca în contencios administrativ, actele acestor autorități pe care le consideră ilegale.

Un principiu des evocat la nivelul instituțiilor europene, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și, deopotrivă, a Curții de Justiție a Uniunii Europene este **principiul subsidiarității**, ce presupune pentru *colectivitățile locale* dreptul de a dispune, în cadrul legii, de întreaga competență, de a avea inițiativă pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități, pornind de la premisa că exercițiul puterii publice trebuie să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. În esență, **principiul subsidiarității** presupune ca accentul în luarea deciziilor de interes public să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie doar un monopol sau o regulă pentru administrația de stat (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 60).

Noțiunea de *subsidiaritate* reprezintă o filosofie politico-juridică ce are drept fundament ideea că puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea, în ansamblu ori la diferitele sale nivele nu își poate singură satisface cerințele.

Cele două instituții europene, Consiliul Europei și Uniunea Europeană, se diferențiază în definirea și aplicarea acestuia. Astfel, Consiliul Europei accentuează constant noțiunea de *autonomie locală*, ca instrument de organizare internă a membrilor săi, în timp ce Uniunea Europeană „încearcă găsirea unui echilibru între obiectivul politic de uniune la nivel continental și competențele inițiale ale statelor membre". Totuși cele două interpretări au o viziune comună în problema competenței statului în fața a două mari acțiuni, una externă, integrarea europeană, cealaltă internă, descentralizarea (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 265).

§3. Principiile organizării administrației publice locale românești. Organizarea administrativ-teritorială a României

Cadrul constituțional se regăsește în capitolul V intitulat *Administrația publică*, din titlul III (***Autoritățile publice***), după prima secțiune consacrată *Administrației publice centrale de specialitate*, în secțiunea a doua intitulată **Administrația publică locală.**

Această delimitare a fost interpretată în doctrină în sensul că legiuitorul constituant a dorit să distingă, în cadrul administrației publice, două sfere cu regimuri juridice diferite. Astfel, autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt în exclusivitate *autorități ale administrației de stat*, în timp ce autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale se împart în: *servicii publice ale autorităților administrației publice de specialitate deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale* și *autorități administrative autonome ale comunelor, orașelor* și *județelor* (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 344 și urm.).

Se impun a fi precizate în acest context dispozițiile art. 3 alin. (3) din Constituția republicată, cu privire la teritoriu, conform cărora *„Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii"*.

Textul art. 3 alin. (3) este oarecum tehnic, limitat la fixarea constituțională a unităților administrativ-teritoriale: comuna, orașul și județul ce reprezintă, în fond, forme de organizare administrativă a teritoriului statal și de dispunere a puterii executive în eșaloane cu competență locală distinctă. Din textul constituțional se desprinde concluzia că Parlamentul nu poate să adauge alte forme suplimentare acestor trei tipuri de organizare administrativ-teritorială. Singura concesie făcută forului legislativ de Legea fundamentală constă în dreptul acestuia de a aprecia oportunitatea ca unele orașe să fie declarate municipii, fără ca municipiul în sine să formeze o unitate administrativ-teritorială de nivel constituțional (*C. Ionescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 51).

Prin ***„organizarea administrativă a teritoriului"*** se înțelege delimitarea acestuia în „unități administrativ-teritoriale", în scopul situării autorităților administrației

publice locale și județene, precum și a instanțelor judecătorești, ca și în scopul aplicării principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice. Ordinea nominalizării unităților administrativ-teritoriale nu este întâmplătoare, *comuna și orașul constituind unitățile de bază* (*I. Deleanu*, în colectiv, op. cit., 1992, p. 19).

În unitățile administrativ-teritoriale se exercită o putere de comandă de nivel local, recunoscută constituțional și prin legislația subsecventă. Aceste unități administrativ-teritoriale, care dispun numai de autonomie locală nu au dreptul să exercite tipuri de activități rezervate exclusiv statului suveran, deoarece altfel ar contraveni caracterului indivizibil al statului consacrat în art. 1 alin. (1) din Constituție (*C. Ionescu*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 12/2014, p. 693 și urm.).

În ce privește *organizarea administrativă a teritoriului*, se află încă în vigoare o lege anterioară regimului constituțional actual, Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României. Acest act normativ a fost modificat și completat substanțial prin art. 637 C.adm. care face trimitere la propriile prevederi cu privire la definiția fiecărei categorii de unitate administrativ-teritorială. Din Legea nr. 2/1968 prezintă semnificație la ora actuală, **anexa** ce cuprinde ***denumirea și componența unităților administrativ-teritoriale pe județe.***

Codul administrativ consacră al patrulea titlu din partea a treia privitoare la **Administrația publică locală,** ***unităților administrativ-teritoriale.***

Astfel, în art. 95 C.adm. privitor la **tipurile de unități administrativ-teritoriale,** *comunele și orașele sunt calificate ca unități administrativ-teritoriale de bază*, prevăzându-se expres că: „*orice modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care privește înființarea, reînființarea sau reorganizarea acestora se poate efectua* ***numai prin lege și după consultarea obligatorie a cetățenilor*** *din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, în condițiile legii*".

De-a lungul timpului, au fost înființate prin legi, numeroase comune și orașe, unele orașe au fost declarate municipii, iar mai multe orașe și municipii au fost declarate orașe martir, ca urmare a rolului pe care acestea le-au avut, în Revoluția din decembrie 1989 (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 191).

Art. 98 C.adm. definește *comuna*, art. 99 definește *orașul*, art. 100 definește *municipiul,* iar art. 101 definește *județul.*

„*Prin legea de înființare, reînființare sau reorganizare a unităților administrativ-teritoriale se stabilesc limitele teritoriale ale acestora*" potrivit art. 102 alin. (1) C.adm. În *situația în care există neînțelegeri referitoare la limitele administrativ-teritoriale, până la aprobarea delimitării unităților administrativ-teritoriale prin lege, acestea se soluționează de către instanțele de judecată*" în conformitate cu alin. (4) al art. 102 C.adm.

Art. 104 C.adm. se referă la ***Statutul unității administrativ-teritoriale*** enumerând elementele pe care acesta le conține, vechea reglementare în domeniu, O.G. nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, fiind abrogată expres prin art. 597 alin. (2) lit. g) C.adm.

Regulile privind clasificarea localităților pe ranguri, condițiile de trecere a localităților de la un rang la altul, precum și principalii indicatori pentru ierarhizarea localităților urbane și rurale se regăsesc în Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a – Rețeaua de localități cu modificările și completările ulterioare. Trecerea localităților de la un rang la altul se face numai prin lege, la propunerea consiliilor locale, cu consultarea populației prin referendum, în condițiile legii și cu respectarea principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali prevăzuți de lege (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 192).

Unitățile administrativ-teritoriale, la nivelul cărora se constituie autoritățile locale autonome, au personalitate juridică. În calitate de *persoane juridice civile*, ele au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar în calitate de *persoane juridice de drept public*, ele sunt proprietare ale bunurilor din domeniul public local sau județean.

Sub acest aspect, Codul administrativ a preluat viziunea vechii legi stabilind expres că: ***„unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu"***.

Art. 96 C.adm. referitor la *personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale* consacră și caracterul de ***subiecte juridice de drept fiscal*** al acestora, dar și al subdiviziunilor administrativ-teritoriale.

Pe teritoriul României, în vederea desfășurării unor activități eficiente, pot fi organizate, potrivit legii, unele structuri care nu sunt însă unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică, fiind vorba de așa-numitele *zone libere* al căror regim juridic aplicabil este reglementat de Legea nr. 84/1992 privind regimul zonelor libere, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Acestea se instituie în porturile maritime și fluviale, în lungul Canalului Dunăre-Marea Neagră, al altor canale navigabile și în teritoriile din apropierea punctelor de trecere a frontierei (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 191).

O noutate legislativă o constituie prevederea referitoare la posibilitatea ***utilizării poștei electronice, ca instrument de comunicare oficială*** în ce privește *relațiile dintre unitățile administrativ-teritoriale și alte autorități și instituții publice, persoane fizice sau juridice.*

Constituția României, republicată, reglementează **administrația publică locală** în patru articole, și anume: art. 120 (*Principii de bază*), art. 121 (*Autorități comunale și orășenești*), art. 122 (*Consiliul județean*) și art. 123 (*Prefectul*).

Sub aspectul *modalității de redactare*, Constituția României a optat pentru o *formulă intermediară* de tehnică legislativă față de alte Constituții europene care fie se rezumă la inserarea unei norme de trimitere, fie cuprind un întreg titlu sau capitol consacrat administrației publice locale.

Astfel, Constituția României s-a limitat la a preciza care sunt autoritățile administrației publice locale (*consiliile comunale* și *orășenești* și *primarii*) și, respectiv, autoritățile locale la nivelul județelor (*consiliile județene*) precum și *principiile* care stau la baza raporturilor dintre acestea (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 458 și urm.).

În ce privește însă, *alegerea* autorităților administrației publice locale, *organizarea* și *funcționarea* fiecărei autorități a administrației publice situată la nivelul unităților administrativ-teritoriale, Constituția face trimitere la dispozițiile legii.

În art. 120 din secțiunea a doua (*Administrația publică locală*) din capitolul V consacrat administrației publice, ca urmare a modificării și completării aduse prin legea de revizuire sunt prevăzute cele trei **principii de bază** pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale, și anume: **descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice.**

În acord cu standardele europene, art. 120 din Constituție consacrat principiilor de bază aplicabile administrației publice locale a fost completat cu un nou alineat potrivit căruia: *„În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică".*

Autonomia locală reprezintă un *principiu constituțional*, dar și un *mod de organizare a administrației colectivităților locale*, care are o aplicare general valabilă la nivelul întregului sistem al administrației publice locale (*I. Vida, I.C. Vida*, op. cit., 2012, p. 346).

Autonomia locală reprezintă dreptul recunoscut unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii după cum consideră oportun, cu respectarea legalității, dar fără intervenția puterii centrale.

Autonomia locală poate rămâne însă o iluzie în absența unei autonomii financiare locale reale. La rândul său, cealaltă față a monedei – responsabilitatea autorităților administrației publice locale în fața membrilor comunității locale cu privire la modul de administrare a bugetelor publice – trebuie să se întemeieze pe reguli și proceduri clare, transparente (*S. Gherghina*, loc. cit., în Curierul Judiciar nr. 10/2017, p. 550).

În ce privește sintagma *„descentralizarea serviciilor publice"*, utilizată în varianta inițială a Constituției, după cum doctrina atenționa, strict științific era vorba, de fapt, despre *deconcentrarea serviciilor publice*, pentru că erau avute în vedere, în primul rând, ramificațiile în teritoriu ale ministerelor, ce rămân subordonate acestora, pe verticală, și prefectului, pe orizontală. În plus, mai putea fi vorba despre înființarea unor servicii publice de interes local (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 459).

Prin introducerea expresă, cu ocazia revizuirii, a principiului *deconcentrării serviciilor publice*, ca un principiu distinct în raport cu *descentralizarea* și *autonomia locală* s-a răspuns rigorii științifice, evocată în doctrină, în această chestiune.

Principiul descentralizării administrative și ***principiul deconcentrării*** au fost definite și reglementate într-un act normativ distinct, Legea nr. 339/2004, prima lege-cadru în materie, înlocuită ulterior cu Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006.

Prin art. 597 alin. (2) lit. i) C.adm. a fost abrogată expres Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, partea consacrată **Administrației publice locale**, reglementând în titlul al doilea, ***Descentralizarea***. Semnificația celor trei principii se regăsește în art. 5 C.adm. consacrat ***definițiilor generale***.

Principiul autonomiei locale, cel mai important, din care decurg celelalte, este definit în art. 5 lit. j) C.adm. după modelul definiției formulată în *Carta europeană a autonomiei locale* adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Legea nr. 199/1997. ***Autonomia locală*** constă în *„dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii"*.

În doctrină fost criticată definiția de mai sus, cu precizarea că *autonomia locală* reprezintă un *drept al colectivității locale*, persoană juridică de drept public și nu al autorităților acesteia, care doar exercită acest drept în numele și în interesul colectivității (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 102).

Deconcentrarea este definită în art. 5 lit. u) C.adm. ca *„distribuirea de atribuții administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către structuri proprii de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale"*.

Descentralizarea este definită în 5 lit. x) C.adm. ca *„transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora"*.

Art. 75 C.adm. având ca titlu marginal ***principiile specifice aplicabile administrației publice locale*** adaugă la *principiile descentralizării* și *autonomiei locale*, principii de rang constituțional, următoarele principii legale: *consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, eligibilitatea autorităților administrației publice locale, principiul cooperării*, al *responsabilității* și al *constrângerii bugetare. Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil al României.*

În ce privește, principiul **autonomiei locale,** art. 105 C.adm. stabilește că: (1) *Autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.* (2) *În condițiile legii, se pot constitui autorități ale administrației publice locale și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor"*.

Potrivit art. 84 alin. (3) și (4) C.adm.: *„Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența* și *atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz"*.

„Autoritățile administrației publice locale exercită ***competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate,*** potrivit legii" (art. 110 C.adm.).

Potrivit art. 5 lit. s), ș) și t) C.adm.: **competența delegată** se referă la *„atribuțiile stabilite prin lege și transferate, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităților administrației publice locale de către autoritățile administrației publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea din urmă"*; **competența exclusivă** se referă la *„atribuțiile stabilite prin lege în mod*

expres și limitativ în sarcina autorităților administrației publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare; **competența partajată** se referă la *„atribuțiile exercitate potrivit legii de autorități ale administrației publice locale, împreună cu alte autorități ale administrației publice, stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte"*.

De asemenea, se impune precizat în acest context că, în baza *autonomiei locale*, autoritățile administrației publice locale *nu se află în raporturi de subordonare*, dispoziție legală ce cunoaște o consacrare constituțională, în art. 123 referitor la *prefect*.

Astfel, art. 85 alin. (2) C.adm. subliniază ***lipsa de subordonare dintre autoritățile administrației publice locale***, *rezultat al autonomiei locale*. Mai mult decât atât, relațiile dintre autoritățile administrației publice locale sunt calificate expres ca fiind de colaborare.

*„Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivelului județului se bazează pe principiile **autonomiei locale**, **legalității**, **cooperării**, **solidarității**, egalității de tratament și responsabilității"* potrivit art. 85 alin. (1) C.adm.

Principiul consultării cetățenilor, consacrat de Codul administrativ, decurge din *autonomia locală*, deoarece *organizarea referendumului local* reprezintă o veritabilă caracteristică a acesteia. Procedura de organizare și desfășurare a referendumului, atât a celui național, cât și a celui local, este prevăzută de Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului cu modificările și completările ulterioare.

Legea organică instituționalizează *referendumul* ca formă principală de consultare a colectivităților locale, fără a se rezuma doar la aceasta. Nu sunt excluse nici alte forme de participare a cetățenilor la treburile publice, care deși neprevăzute în mod expres, se subsumează și ele, alături de *referendumul local*, modalităților de manifestare concretă a *principiului legal al consultării* (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 258).

Principiul eligibilității se regăsește de o manieră indirectă în dispozițiile constituționale din art. 121 și art. 122 care prevăd *alegerea consiliilor locale*, *a consiliilor județene* și a *primarilor*, în condițiile legii. Puterea lor nu provine de la stat, ci, dimpotrivă, își trage forța din voința alegătorilor care sunt reprezentați prin aceste autorități (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 160).

Legea nr. 115/2015 stabilește principiul alegerii **autorităților administrației publice locale** prin *vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*. *„Consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și primarul general al municipiului București, precum și președinții consiliilor județene se aleg pe circumscripții electorale prin scrutin uninominal. Viceprimarii, precum și vicepreședinții consiliilor județene se aleg prin vot indirect de către consiliile locale, respectiv consiliile județene"*.

Anterior alegerilor locale generale din iunie 2008, Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale fusese modificată prin introducerea

unei noi dispoziții, potrivit căreia, alături de *consiliile locale*, *consiliile județene* și *primari*, și **președintele consiliului județean** urma să fie ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, soluție ce a reprezentat rezultatul unei voințe politice majoritare în Parlament la acea vreme.

După două rânduri de alegeri locale generale, în anii 2008 și 2012, în care **președintele consiliului județean** a fost ales prin vot direct, Legea nr. 115/2015 a reintrodus votul indirect al *majorității consilierilor județeni în funcție, pentru alegerea președintelui consiliului județean*, modificând corespunzător și prevederile Legii administrației publice locale.

Ulterior, prin O.U.G. nr. 40/2019 a fost modificată Legea nr. 115/2015 și s-a revenit la *alegerea prin vot direct a președintelui consiliului județean*, în perspectiva alegerilor locale generale din anul 2020. Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019 s-a pliat pe această opțiune.

Pentru a fi ales *consilier* ori *primar*, candidatul în alegeri trebuie să respecte anumite condiții stabilite atât de Constituție cât și de Codul administrativ. Aceste *condiții de eligibilitate* sunt *cumulative* și se referă la: *calitatea de alegător*, *dreptul de a fi ales* și *domiciliu*.

Principiul legalității a fost prevăzut în legislația privind administrația publică locală abia în anul 1996, el decurgând explicit și din conținutul art. 1 alin. (5) din Constituția republicată, potrivit căruia: *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie"*.

Art. 6 C.adm. consacră expres **principiul legalității**, cum am subliniat deja, cu referire la activitatea *autorităților și instituțiilor administrației publice* și îl reia în art. 85 alin. (1) mai sus-menționat.

Mai mult decât atât, se poate susține că, *principiul legalității* este garantat în sensul respectării sale, la nivelul administrației publice locale, de o manieră implicită, prin consacrarea răspunderii juridice și prin aplicarea de sancțiuni disciplinare, administrative, materiale, contravenționale și penale, după caz, atunci când sunt încălcate normele legale.

Acestui principiu i se subordonează întreaga organizare și funcționare socială, indiferent dacă aceasta are caracter statal sau nestatal. În ce privește conținutul *principiului legalității* și a consecințelor sale, se precizează că: *legalitatea este limita acțiunii administrative a administrației publice locale*, ea desemnând ansamblul normelor de drept aplicabile acesteia; *legalitatea este fundamentul acțiunii administrative*; *legalitatea creează obligația pentru administrația publică locală de a acționa numai în sensul efectiv al respectării normelor de drept* (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 253 și urm.).

În art. 121 din Constituția republicată, referitor la ***autoritățile comunale și orășenești***, a fost consacrată dubla natură juridică a acestora, aspect ce reflectă **dubla natură juridică a comunei sau a orașului**: de *colectivitate locală* și de *unitate administrativ-teritorială* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 460).

Colectivitatea locală reprezintă potrivit art. 5 lit. p) C.adm., *„totalitatea persoanelor fizice cu domiciliul în unitatea administrativ-teritorială respectivă"*.

Art. 106 alin. (1) C.adm. identifică **autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii** ca fiind **consiliile locale**, ca ***autorități deliberative*** și **primarii**, ca ***autorități executive***. Din aceste prevederi rezultă caracterul de *organ colegial* al consiliului local, în raport cu cel de *organ unipersonal* al primarului.

Autoritățile deliberative la nivelul unităților administrativ-teritoriale sunt *„consiliile locale ale comunelor, ale orașelor* și *ale municipiilor, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor* și *consiliilor județene"* potrivit art. 5 lit. m) C.adm.

Autoritățile executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale sunt *„primarii comunelor, ai orașelor, ai municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean"* potrivit art. 5 lit. n) C.adm.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară – forme de asociere la nivelul unităților administrativ-teritoriale – sunt definite în art. 5 lit. i) C.adm. ca fiind *„structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice"*.

La rândul ei, **zona metropolitană** este definită ca reprezentând *„asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I ori municipiile reședință de județ și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona limitrofă"* [art. 5 lit. qq)].

Codul administrativ reglementează în art. 89, aspecte legate de **constituirea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară**, în art. 90, **finanțarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară,** iar în art. 91, **organizarea și funcționarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară**. Dispozițiile Codului administrativ privind asociațiile de dezvoltare intercomunitară se completează cu prevederile de drept comun privind asociațiile și fundațiile.

În doctrină, aceste *structuri asociative* au fost calificate ca reprezentând *asociații create între diferite persoane juridice*, care la rândul lor, pot fi persoane juridice de drept privat sau de drept public (*V. Vedinaș, Șt.-C. Mirică*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2007, p. 21).

În ce ne privește, reținem că, este vorba de o instituție preluată din legislația altor state europene, în special cea franceză, insuficient înțeleasă de legiuitorul român și receptată în consecință.

Prelegerea XXI
Constituirea, competența și funcționarea consiliului local

§1. Evoluția instituțională în materie

Primele *organe colegiale de administrare* a treburilor comunelor le întâlnim reglementate în *Regulamentele Organice*, care prevedeau pentru **comunele urbane** înființarea *sfaturilor orășenești*. Deși Regulamentele Organice nu conțineau norme care să reglementeze organizarea și funcționarea conducerii **comunelor rurale**, în aceeași perioadă, conducerea acestora era încredințată unei comisii compuse din 6 săteni aleși de locuitorii comunei, la care se adăuga preotul satului și proprietarul local (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 755).

Această organizare s-a menținut până la adoptarea Legii comunale din 1864, potrivit dispozițiilor căreia, fiecare comună era reprezentată printr-un **consiliu comunal**, iar administrația treburilor fiecărei comune era încredințată unei persoane numită **primar**.

Constituția din 1866 va menține această lege, ulterior modificată adeseori, iar organizarea și funcționarea *organelor administrației publice comunale* astfel cum fuseseră instituite în 1864 va dura până la Legea pentru unificarea administrativă din 1925.

Legea din 1925 făcea distincția între *comune rurale*, alcătuite din unul sau mai multe sate și *comune urbane* privite ca centre de populație, declarate astfel prin lege. Comunele erau conduse de ***consilii comunale***, ca *organe deliberative*, și de ***primari***, ca *organe de execuție*.

Consiliile locale alegeau din rândul consilierilor, **delegația permanentă** a consiliului și pe *primarul comunei*, care era capul administrației comunale, potrivit legii.

Această organizare a administrației publice locale va fi menținută și de Legea pentru organizarea administrației publice locale din 1929 care va înființa șapte *directorate ministeriale locale*, ca centre de administrație și inspecție locală, având un caracter centralizator (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 757 și urm.).

Legea administrativă din 1936 va păstra aceeași organizare a administrației publice locale, dar va desființa *directoratele*. La scurt timp, în anul 1938 va fi adoptată o nouă *lege administrativă*, care va menține circumscripțiile existente, dar va înființa *10 ținuturi*. După numai 2 ani, ținuturile vor fi desființate și se va reveni la *prefecturile de județ*.

Pe fondul noului regim politic în curs de instaurare, printr-o lege adoptată în anul 1947 au fost instituite *comisii interimare la comune și județe*, pentru ca printr-o lege adoptată în anul 1949 să fie înființate *sfaturile populare* și apoi *consiliile populare*, ca *organe locale ale puterii de stat* și *comitetele lor executive*, ca *organe locale ale administrației de stat*, la care ne-am referit deja în prelegerea anterioară.

După modelul reglementărilor din perioada interbelică, legea adoptată în anul 1991 în vederea organizării alegerilor locale a revenit la denumirea de **consilier** (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 470).

Dacă în varianta inițială a Legii nr. 70/1991 privind alegerile locale, ce s-a aflat la baza alegerilor locale generale din februarie 1992, doar consiliile locale au fost alese prin vot direct, consiliile județene fiind alese prin vot indirect, Legea nr. 25/1996 de modificare și completare a Legii nr. 70/1991 va generaliza *principiul alegerii directe și pentru consiliile județene*. Înaintea alegerilor locale generale din vara anului 2004, Legea nr. 70/1991, republicată, a fost înlocuită cu Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale. La rândul ei, Legea nr. 67/2004 a fost abrogată expres prin Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali cu modificările și completările ulterioare, act normativ ce s-a aflat la baza ultimelor alegeri locale generale din data de **5 iunie 2016**.

§2. Constituirea consiliului local. Incompatibilitățile funcției de consilier local

Titlul I din Legea nr. 115/2015 cu modificările și completările ulterioare privește alegerea autorităților administrației publice locale, lege care reglementează *„regimul alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale – consilii locale, consilii județene, primari și președinți ai consiliilor județene"*.

Art. 1 alin. (2) din Legea nr. 115/2015, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 40/2019, consacră alegerea directă a autorităților locale autonome: *„Consiliile locale și consiliile județene, primarii și președinții consiliilor județene se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat"*. Potrivit alin. (3) al aceluiași articol: *„Consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale"*.

Art. 112 C.adm. conține precizări de ordin procedural, prevăzând atribuția prefectului de a stabili prin *ordin, numărul membrilor fiecărui consiliu local, în funcție de numărul locuitorilor comunei, ai orașului sau ai municipiului, conform populației raportate, în funcție de domiciliu, de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile*. Pe acest principiu, numărul consilierilor locali variază între **9 membri** (în localitățile cu până la 1500 de locuitori, inclusiv) și respectiv, **31 de membri** (în localitățile cu peste 400.000 de locuitori, cu excepția municipiului București).

Consiliul General al Municipiului București se compune din **55 de consilieri generali**. *Numărul membrilor consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București se stabilește în funcție de numărul locuitorilor sectoarelor respective.*

O analiză a evoluției legislației în domeniu adoptate după 1990 duce la concluzia tendinței permanente de scădere a numărului consilierilor locali sau județeni.

În ce privește **condițiile de eligibilitate** stabilite de art. 4 din Legea nr. 115/2015, vom reține că, *pentru a fi ales consilier* (dar și *primar* sau *președinte al consiliului județean* – s.n.), persoana fizică trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: să aibă *drept de vot*, să *fi împlinit până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani, să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice*, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituția României, republicată. Poate candida numai persoana care are *domiciliul pe teritoriul unității-administrative în care urmează să fie aleasă.* Pentru a candida la sectoarele municipiului București trebuie să domicilieze în municipiul București, indiferent de sector.

În plus, în urma revizuirii Legii fundamentale, potrivit art. 16 alin. (4), „*în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale*". Legea organică în materie este Legea nr. 115/2015 care consacră la art. 5, dreptul *cetățenilor Uniunii Europene care au domiciliul sau reședința în România de a alege și de a fi aleși în aceleași condiții ca și cetățenii români, în funcția de consilier local și consilier județean, primar* sau *președinte al consiliului județean.*

În ce privește **incompatibilitățile funcției de consilier local sau consilier județean,** Codul administrativ conține o normă de trimitere la Legea nr. 161/2003, deși ar fi fost firesc ca incompatibilitățile acestei funcții să fie reglementate în titlul consacrat **statutului aleșilor locali din Codul administrativ.**

Astfel, potrivit art. 227 C.adm. intitulat **Regimul incompatibilităților aplicabil aleșilor locali**: „(1) *Regimul incompatibilităților aplicabil funcției de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, consilier local și consilier județean, după caz, este cel prevăzut în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare.* (2) *Constatarea și sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcțiile prevăzute la alin. (1) se fac în condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale prezentului cod*".

Potrivit art. 88 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, din titlul referitor la *regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice*, funcția de *consilier local sau județean este incompatibilă* cu exercitarea următoarelor funcții sau calități:

a) *funcția de primar;*

b) *funcția de prefect sau subprefect;*

c) *calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;*

d) *funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes județean ori înființate sau aflate sub autoritatea consiliului județean sau la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială*

respectivă, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație, în cazul consilierului local, respectiv la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes local sau aflate sub autoritatea consiliului local, precum și la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație, în cazul consilierului județean;

e) *funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate de interes local, reglementată de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare ori la o societate de interes național, reglementată de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;*

f) *funcția de reprezentant al statului la o societate reglementată de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;*

g) *calitatea de deputat sau senator;*

h) *funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.*

Spre exemplu, prin Decizia nr. 1960/2016, într-o cauză având ca obiect anularea unui raport al Agenției Naționale de Integritate, Secția de contencios administrativ și fiscal a instanței supreme a reținut că „funcția de consilier local este incompatibilă cu funcția de director general la societățile comerciale de interes național. În speță, s-a constatat existența stării de incompatibilitate ca urmare a deținerii de către reclamant, concomitent, atât a calității de consilier local în cadrul Consiliului Local al Municipiului Orăștie, cât și a calității de director general al SC B. Orăștie SA, al cărei obiect principal de activitate este fabricarea armamentului și muniției".

Prin Legea nr. 128/2017 s-a adăugat alin. $(1)^1$ art. 88, potrivit căruia: „*Activitatea desfășurată de consilierul local sau județean, în calitate de membru al consiliilor de*

administrație al unei entități economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație, la unitățile și instituțiile de învățământ de stat sau confesionale și la spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale nu este retribuită".

La aceste incompatibilități, Legea nr. 161/2003 mai adaugă și altele, cu precizarea expresă că „*o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean*".

Între funcția de consilier și funcțiile menționate mai sus există *incompatibilitate*, dar nu *neeligibilitate*. Aceasta înseamnă că persoanele care dețin respectivele funcții pot candida la funcția de consilier și pot fi alese în această calitate cu condiția de a renunța, după validarea mandatului, la una din cele două funcții incompatibile. Cu alte cuvinte, cazurile de incompatibilitate nu conduc, prin ele însele, la pierderea dreptului de a candida și de a fi ales (*M. Preda, B. Vasilescu*, op. cit., 2007, p. 196).

Potrivit art. 113 C.adm., ***consiliul local se constituie** în cel mult* **60 de zile** *de la data desfășurării alegerilor autorităților administrației publice locale. Anterior constituirii consiliului local, mandatele consilierilor locali declarați aleși sunt validate* în condiții prevăzute expres în art. 114 C.adm.

Validarea este operația prin care o autoritate a statului sau a administrației publice locale, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, este confirmată în vederea ocupării și exercitării funcției respective.

Codul administrativ a modificat pe fond procedura de validare, vechea lege stabilea ca validarea să fie realizată cu ocazia ședinței de constituire de către o comisie de validare formată din 3-5 consilieri, de unde întrebarea cine-i valida pe membrii acestei comisii?

Validarea mandatelor consilierilor locali se face în cel mult **25 de zile** de la data desfășurării alegerilor de către **judecătoria** *în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegerile, într-o procedură necontencioasă, printr-o încheiere pronunțată în camera de consiliu.* Validarea presupune verificarea îndeplinirii mai multor condiții enumerate în art. 114 C.adm., precum: existența domiciliului în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales, existența drepturilor electorale, existența calității de membru al partidului politic pe lista căruia a fost ales, absența fraudei electorale, să nu fi renunțat la mandat. Este menționată și o condiție generală care îi privește pe toți consilierii și nu pe fiecare în parte ce constă în necesitatea depunerii de către mandatarul financiar coordonator a raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale potrivit legii speciale în materie.

Față de caracterul discutabil al motivelor care puteau atrage invalidarea, potrivit vechii reglementări, *frauda electorală*, cu privire la care Biroul Electoral Central trebuia să se pronunțe obligatoriu, în baza unor prevederi legale exprese, și, respectiv, *încălcarea condițiilor de eligibilitate* în verificarea cărora alte organisme sunt implicate prin lege, în doctrină se propusese *de lege ferenda* ca validarea mandatelor consilierilor locali și județeni să fie dată în competența instanțelor de jude-

cată, pentru consilierii locali, a președintelui judecătoriei, iar pentru consilierii județeni, a președintelui tribunalului, ca în cazul primarilor și președinților consiliilor județene, (*G. Ioniță*, loc. cit., în Dreptul nr. 12/2010, p. 115 și urm.).

Totuși, se poate întâmpla ca, noua modalitate de validare a mandatelor de consilieri locali, de către instanță, să ridice unele probleme de organizare.

Codul administrativ reglementează în detaliu, o procedură prin care consilierii locali declarați aleși transmit către secretarul general al unității administrativ-teritoriale, documentele doveditoare, într-un **termen de maxim 15 zile**, calificat expres ca fiind un *termen de decădere*. Există și o procedură judiciară, sub forma unui *apel* ce poate fi formulat de cei interesați împotriva încheierii judecătoriei de validare sau invalidare a mandatelor, care se soluționează de tribunalul în a cărei circumscripție se află judecătoria.

Renunțarea la mandat înainte de validare poate să aibă loc în cel mult 10 zile de la data desfășurării alegerilor, potrivit art. 115 C.adm.

După validarea mandatelor de consilier local este organizată **ședința privind ceremonia de constituire a consiliului local.**

Pentru **ședința privind ceremonia de constituire a consiliului local,** *convocarea consilierilor se face de către prefect, în cel mult 5 zile de la comunicarea încheierii judecătoriei (sau a hotărârii tribunalului în cazul atacării acesteia) în situația în care numărul mandatelor de consilier local, validate, este mai mare decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local* stabilit în funcție de numărul de locuitori. Observăm că este chiar definiția din art. 5 lit. cc) C.adm. pentru **majoritatea absolută.**

Spre deosebire de reglementarea anterioară care impunea prezența a cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși pentru constituirea legală a consiliului local, *Codul administrativ impune doar prezența majorității absolute a consilierilor locali validați pentru constituire*. Avem rezerve față de această soluție legislativă, atâta timp cât există obligația votului majorității calificate, de două treimi pentru adoptarea unei anumite categorii de hotărâri.

La ședința de constituire participă prefectul, subprefectul sau un reprezentant al instituției prefectului. Lucrările ședinței de constituire sunt conduse de cel mai în vârstă consilier local al cărui mandat a fost validat, ajutat de doi dintre cei mai tineri consilieri locali ale căror mandate au fost validate.

Consilierii locali ale căror mandate au fost validate depun jurământul prevăzut la art. 117 C.adm. Dacă numărul consilierilor locali care au depus jurământul este mai mic decât majoritatea absolută, *„prefectul convoacă consilierii locali pentru o a doua ședință privind ceremonia de constituire în* **termen de 20 de zile de la data primei ședințe**".

În a doua ședință *pot depune jurământul consilierii locali validați care au absentat de la prima ședință și supleanții ale căror mandate au fost validate în condițiile* art. 119 C.adm., dar și consilierii locali validați care nu au fost convocați la prima ședință de constituire a consiliului local deoarece a intervenit procedura

judiciară în fața tribunalului. Și consilierul local declarat ales care nu a putut depune jurământul, ca urmare a absenței pentru motive temeinice poate depune jurământul la această nouă ședință.

Sunt considerate **motive temeinice** *spitalizarea sau imobilizarea la pat dovedită prin certificat medical, ori situații, precum deplasarea în străinătate în interes de serviciu, evenimente de forță majoră, cum ar fi inundații sau alte catastrofe care au împiedicat deplasarea, deces în familie ori alte situații similare.*

Și Codul a păstrat formula legislativă anterioară, potrivit căreia, „consilierul local al cărui mandat a fost validat care nu depune jurământul nici în cea de-a doua ședință" sau care refuză să depună jurământul *este considerat demisionat de drept.*

Față de această din urmă prevedere, în doctrină s-a susținut, că nu poți fi *„demisionat"* dintr-o funcție sau o demnitate pe care nici nu ai dobândit-o. Prin urmare, pentru refuzul de a depune jurământul, ar trebui ca sancțiunea să fie *retragerea validării* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 765).

În doctrină, s-a mai apreciat cu o argumentație detaliată că, depunerea jurământului permite doar dobândirea *exercițiului funcției* de consilier local, nu și *calitatea* de consilier local, care se obține odată cu eliberarea certificatului ce atestă alegerea sa în această funcție. Este motivul pentru care se sugerează ca, în cazul în care consilierul local refuză să depună jurământul, legiuitorul să prevadă *de lege ferenda* sancțiunea pierderii (încetării) de drept a calității sale, care să se constate prin hotărâre a consiliului local, adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședința de constituire (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 1/2011, p. 186 nota 37).

„Locurile consilierilor locali declarați aleși ale căror mandate nu au fost validate sau care sunt considerați demisionați de drept și care nu pot fi completate cu supleanți se declară vacante prin ordin al prefectului în termen de 5 zile de la prima ședință ordinară a consiliului local".

Consiliul local este legal constituit dacă majoritatea absolută a consilierilor locali a depus jurământul, potrivit art. 118 alin. (1) C.adm.

În termen de 3 zile de la data constituirii consiliului local, prefectul emite un ordin privind constatarea îndeplinirii condițiilor legale de constituire a consiliului local, care se comunică secretarului general al unității administrativ-teritoriale și se aduce la cunoștință publică.

Dacă nu s-a reușit constituirea, Codul administrativ reglementează în art. 119, o întreagă **procedură de validare a mandatelor supleanților în cadrul procedurii de constituire a consiliului local**. Este reglementată și procedura de validare a mandatelor supleanților pe durata mandatului consiliului local în art. 122 C.adm. Pentru locurile declarate vacante urmează să se organizeze alegeri parțiale de completare, în condițiile Legii nr. 115/2015.

§3. Mandatul și organizarea consiliului local

Potrivit art. 128 C.adm., **mandatul consiliului local** este de **4 ani**, consiliul local fiind ales potrivit prevederilor Legii nr. 115/2015. Observăm că, spre deosebire de mandatul parlamentar a cărui durată de 4 ani, este stabilită de Legea fundamentală, durata mandatului aleșilor locali este prevăzută prin lege.

„Mandatul consiliului local se exercită de la data la care consiliul local este legal constituit până la data la care consiliul local nou-ales este legal constituit".

Există și o prevedere expresă privind posibilitatea prelungirii, *prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri*" la termen.

Recent, prin O.U.G. nr. 44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, adoptată ca urmare a instituirii stării de urgență pe întreg teritoriul României, măsură excepțională datorată pandemiei declarată de OMS și evoluției situației epidemiologice din România, s-a decis prelungirea mandatului actual, pentru prima dată în România postcomunistă.

Astfel, art. 3 din O.U.G. nr. 44/2020 prevede că: *„Mandatele autorităților administrației publice locale se prelungesc până la data preluării, în condițiile legii, de către noile autorități ale administrației publice locale a mandatelor rezultate în urma alegerilor prevăzute la art. 1, dar nu mai târziu de 31 decembrie 2020*". Iar, art. 1 dispune: *„Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență*".

Art. 202 C.adm. are în vedere și ipoteza unor noi aleși locali, pe parcursul unui mandat stabilind o normă tranzitorie: *„Consiliul local sau consiliul județean, primarul, precum și președintele consiliului județean aleși în cursul unui mandat, ca urmare a dizolvării unui consiliu local sau unui consiliu județean, respectiv a vacanței funcției de primar ori de președinte al consiliului județean, încheie mandatul precedentei autorități a administrației publice locale*".

O astfel de precizare, vizând situația celor care încep exercitarea unui mandat pe perioada dintre două alegeri locale generale, a fost introdusă în legislație, în 1996. Astfel, a fost înlăturat riscul apărut la primul mandat al autorităților administrației publice locale alese în anul 1992, ca cei nou aleși, în timpul celor 4 ani, să poată pretinde în fața instanței de contencios administrativ, ca un *drept recunoscut de lege*, continuarea mandatului lor de 4 ani.

Totodată, Codul are în vedere și ipoteza reorganizărilor administrativ-teritoriale, pe parcursul unui mandat, stabilind expres o normă tranzitorie, și anume: *„consiliul local sau consiliul județean, precum și primarul sau președintele consiliului județean, aleși în urma organizării unor noi unități administrativ-teritoriale, își exercită mandatul numai până la organizarea următoarelor alegeri locale generale*" [art. 202 alin. (2)].

După declararea ca legal constituit, consiliul local alege dintre membrii săi, în termenul stabilit prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, un **președinte de ședință**, *pe o perioadă de cel mult 3 luni*, care *conduce ședințele consiliului și semnează hotărârile adoptate de acesta.*

Observăm că, în cazul consiliului local, nu putem vorbi de un președinte al acestuia, așa cum se întâmplă în cazul consiliului județean, ci doar de un **președinte de ședință**, ce poate conduce ședințele consiliului local, *maxim 3 luni. Președintele de ședință este ales prin vot deschis cu majoritate simplă.* Potrivit definiției din art. 5 lit. ee) C.adm., aceasta reprezintă *„primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o ședință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului"*. În schimb, înlăturarea din funcție a președintelui de ședință se poate face la inițiativa a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor în funcție, prin hotărâre adoptată cu majoritatea absolută.

O problemă care poate să apară în practica autorităților locale, în absența unei prevederi legale care să interzică expres o asemenea situație, constă în posibilitatea ca un consiliu local să aleagă din trei în trei luni, același președinte de ședință, dintre consilierii locali. Credem că o asemenea practică ar goli de conținut chiar prevederea legală care a evitat să instituie funcția de președinte de consiliu local, ci a stabilit obligația alegerii unui președinte de ședință, pe o perioadă de cel mult trei luni.

După constituire, consiliul local își organizează **comisii de specialitate**, *pe principalele domenii de activitate, în termenul stabilit prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local. Pot fi membri ai comisiilor de specialitate numai consilierii locali.*

Art. 124 C.adm. reglementează **organizarea comisiilor de specialitate**; art. 125 stabilește **atribuțiile comisiilor de specialitate,** iar art. 126 se referă la **președintele și secretarul comisiei de specialitate**. Aceștia sunt aleși prin votul deschis al majorității absolute a consilierilor locali ce compun comisia. Art. 141 C.adm. reglementează în detaliu **funcționarea comisiilor de specialitate.**

Pe lângă comisiile de specialitate, *consiliile locale pot organiza* **comisii speciale** *de analiză și verificare formate din consilieri locali, pe perioadă determinată, la propunerea unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție sau a primarului* sau **comisii mixte** formate din consilieri locali, funcționari publici și alți specialiști, pe perioadă determinată, din proprie inițiativă sau din inițiativa primarului, în condițiile prevăzute de art. 127 C.adm.

§4. Competența consiliului local

Principiul **autonomiei locale** presupune recunoașterea pentru autoritățile alese la nivelul colectivităților locale a unei *competențe materiale generale*, pe de-o parte, și, ca regulă, *inexistența unei subordonări față de alte autorități ale administrației publice*, pe de altă parte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 500).

Potrivit art. 121 alin. (2) din Constituția republicată: „**Consiliile locale** *și primarii* **funcționează**, *în condițiile legii*, **ca autorități administrative autonome** *și* **rezolvă treburile publice din comune și din orașe**".

Prin urmare, *consiliul local are atribuții de natură administrativă și financiară în orice domeniu*, dacă nu există vreo interdicție expresă a legii.

Sfera atribuțiilor consiliului local a crescut pe măsură ce statul a transferat la nivelul colectivităților locale tot mai multe servicii publice, proces derulat în timp, prin intermediul unor reglementări speciale, ce presupune însă și asigurarea resurselor financiare necesare bunei funcționări a acestor servicii publice.

În ce privește **atribuțiile consiliului local**, acesta dispune deci de o **competență materială generală**. *Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.*

Codul administrativ a păstrat din reglementarea anterioară, după modelul consacrat de doctrină, enumerarea unor categorii de atribuții, în funcție de specificul activității avută în vedere, ulterior detaliate, după cum urmează:

a) **atribuții privind unitatea administrativ-teritorială, organizarea proprie, precum și organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor publice de interes local și ale societăților și regiilor autonome de interes local**: aprobarea statutului comunei, orașului sau municipiului și a regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local (după modele aprobate prin ordin al ministrului de resort); alegerea viceprimarului/viceprimarilor, dintre consilierii locali; aprobarea, în condițiile legii, la propunerea primarului, pentru înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor publice de interes local, reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local, precum și înființarea, reorganizarea sau desființarea de societăți de interes local și statul de funcții al acestora; exercitarea, în numele unității administrativ-teritoriale, a drepturilor și obligațiilor corespunzătoare participațiilor deținute la societăți sau regii autonome, în condițiile legii; înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți și regii autonome, în condițiile legii;

b) **atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului**: aprobarea, la propunerea primarului, a bugetului unităților administrativ-teritoriale, a virărilor de credite, a modului de utilizare a rezervei bugetare și a contului de încheiere a exercițiului bugetar; aprobarea, la propunerea primarului, a contractării și/sau garantării împrumuturilor, precum și a contractării de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale; stabilirea și aprobarea impozitelor și taxelor locale, în condițiile legii; aprobarea, la propunerea primarului, a documentațiilor tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii; aprobarea strategiilor privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale; asigurarea unui mediu favorabil înființării și/sau dezvoltării afacerilor (...); asigurarea realizării lucrărilor și luarea măsurilor necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate de România în calitate de stat

membru al Uniunii Europene, în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor;

c) **atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului**: hotărăște darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii; hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesionarea, darea în folosință gratuită sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii; avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților; atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de orice alte obiective de interes public local;

d) **atribuții privind gestionarea serviciilor de interes local**: asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local, precum: educația; serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei etc.; sănătatea; cultura; tineretul; sportul; ordinea publică; situațiile de urgență; protecția și refacerea mediului etc.; sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase; aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa etc.;

e) **atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern**: hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local; hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări; hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune. Codul administrativ mai adaugă și alte atribuții corespunzătoare categoriilor enumerate la lit. a), b) și d), dar și succinte aspecte procedurale în exercitarea acestora.

Sub aspect practic, s-a apreciat în doctrină, stabilirea a cinci categorii de atribuții nu are nicio importanță, ceea ce interesează cu adevărat fiind atribuțiile ce revin efectiv, potrivit legii, consiliului local, indiferent de categoria în care sunt incluse. În plus, există riscul ca o anumită atribuție să fie încadrată forțat într-o anumită categorie, deși ea, poate trebuia, în mod firesc, inclusă într-o altă categorie. Nu în ultimul rând, titlul unei anumite categorii de atribuții poate să fie formulat prea îngust sau dimpotrivă, prea general (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 172).

§5. Funcționarea consiliului local

„Consiliul local se întrunește în **ședințe ordinare**, *cel puțin o dată pe lună*, la *convocarea primarului* și *se poate întruni și în* **ședințe extraordinare**, la *convocarea primarului*, a *cel puțin unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție* sau *a primarului, ca urmare a solicitării prefectului*", în situații de urgență.

Convocarea consiliului local se face prin dispoziție a primarului sau *prin convocare semnată de către consilierii locali care au această inițiativă.* Convocarea efectivă se face prin grija *secretarului general al unității administrativ-teritoriale.* În ce privește data ședinței consiliului local, aceasta este stabilită în termen de *5 zile de la data comunicării dispoziției de convocare pentru ședințele ordinare sau* în termen de *3 zile pentru ședințele extraordinare.*

„În caz de forță majoră și/sau de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor (...) convocarea consiliului local pentru ședința extraordinară (...) se face de îndată". În vechea reglementare, nu exista o precizare expresă cu privire la autoritatea competentă să facă convocarea, în situația *ședințelor extraordinare* sau *„în caz de forță majoră* și de *maximă urgență".* În doctrină s-a propus ca acest rol să revină tot primarului, care urma să emită o dispoziție în acest sens (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 503).

Documentul de convocare cuprinde obligatoriu mai multe informații despre ședință precum: data și ora desfășurării; modalitatea de desfășurare; locul desfășurării, în cazul ședințelor desfășurate cu participarea fizică a consilierilor locali, sau aplicațiile electronice folosite, în cazul ședințelor desfășurate prin mijloace electronice; proiectul ordinii de zi; materialele înscrise pe proiectul ordinii de zi; modalitatea prin care acestea sunt puse la dispoziția consilierilor locali etc. [art. 134 alin. (5) C.adm.].

Art. 135 alin. (4) C.adm. se referă la *„proiectul ordinii de zi"* (nu la *ordinea de zi,* cum se specifica greșit, în vechea lege – s.n.) care *„se aduce la cunoștința locuitorilor (...) prin mass-media, prin afișarea pe pagina de internet (...) sau prin orice alt mijloc de publicitate". Ordinea de zi a ședinței se aprobă de consiliu,* cu majoritatea simplă.

„În comunele, în orașele sau în municipiile în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, stabilit la ultimul recensământ, proiectul ordinii de zi se aduce la cunoștință publică și în limba minorității naționale respective". Codul administrativ a reținut propunerea de *lege ferenda* din doctrină și a înlocuit vechea sintagmă „limba maternă" valabilă și pentru consilierii români, cu cea corectă, **„limba minorității naționale respective"**.

Procentul de 20% – păstrat de Codul administrativ – a fost criticat ca având un caracter aleatoriu, doar procentul de 50% plus unul fiind considerat democratic. Așa cum a fost stabilit procentul de 20% putea fi stabilit unul de 10% sau 30% sau oricare altul până la cel corect, de 50% (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 779).

Ședințele consiliului local se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor locali în funcție, prezența fiind obligatorie, cu excepția cazului în care aceștia absentează motivat, cauzele pentru care absența este considerată motivată fiind expres enumerate, în art. 137 C.adm. Sub acest aspect, prevederile actuale sunt aparent mai riguroase decât în vechea reglementare. *Se consideră prezenți la ședință și consilierii locali care participă prin utilizarea oricăror mijloace electronice,* potrivit unei completări foarte recente aduse prin O.U.G. nr. 61/2020.

Şedinţele consiliului local sunt publice existând posibilitatea locuitorilor de a asista la acestea şi/sau de a le urmări pe internet, de a avea acces la procesele-verbale ale şedinţelor, la proiectele de hotărâri, la hotărâri, precum şi la instrumentele de motivare ale acestora, în condiţiile legii.

Lucrările şedinţelor se desfăşoară în limba română. În consiliile locale în care consilierii locali aparţinând unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin 20% din numărul total, la şedinţele consiliului local **se poate** *folosi şi limba minorităţii naţionale respective.*

Codul administrativ asemeni vechii legi nu prevede ca folosirea limbii minorităţii naţionale să se facă la cererea consilierilor cum ar fi fost firesc, ci doar că, *„în aceste cazuri se asigură, prin grija primarului, traducerea în limba română"* (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 780).

Un alt autor a apreciat aceste dispoziţii ca fiind incomplete, deoarece ele se referă numai la traducerea în limba română, dar nu se prevede nimic cu privire la traducerea în limba minorităţii respective a luărilor de cuvânt în limba română. În mod firesc şi acest aspect ar fi trebuit să fie reglementat prin lege. Un cetăţean român, indiferent de naţionalitate, ar trebui să cunoască limba română în suficientă măsură, încât să nu mai fie necesară vreo traducere (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 394).

În toate cazurile, documentele şedinţelor de consiliu local se întocmesc şi se aduc la cunoştinţă publică în limba română.

Şi faţă de această prevedere s-a ridicat întrebarea firească, ce rost mai are aducerea la cunoştinţă a ordinii de zi (a proiectului ordinii de zi, în textul actual –s.n.) a şedinţei, în limba minorităţilor care deţin o pondere de peste 20% şi mai mult, ce rost are desfăşurarea şedinţelor consiliului local, în limba minorităţilor care deţin cel puţin o cincime din numărul consilierilor (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 780).

Art. 138 C.adm. reglementează în detaliu procedura derulării şedinţelor de consiliu local. *„Sinteza dezbaterilor din şedinţele consiliului local, precum şi modul în care şi-a exercitat votul fiecare consilier local în parte se consemnează într-un proces-verbal, semnat de preşedintele de şedinţă şi de secretarul general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale"*. Prin aceste semnături, preşedintele de şedinţă şi secretarul *general al unităţii/subdiviziunii administrativ-teritoriale* îşi asumă responsabilitatea veridicităţii celor consemnate.

O problemă analizată în doctrină priveşte natura juridică a *procesului-verbal* al şedinţei de consiliu local sau judeţean, pe de-o parte, şi posibilitatea atacării acestuia în instanţa de contencios administrativ, pe de altă parte. Se arată că procesul-verbal al şedinţei consiliilor se aprobă în şedinţele acestor organe deliberative, înainte de a se intra în ordinea de zi, fiind o operaţiune administrativă. Totodată, se susţine că procesul-verbal al şedinţei poate fi atacat în contencios administrativ doar odată cu actul administrativ pe care-l fundamentează, respectiv, odată cu hotărârile adoptate de consilii, propunându-se *de lege ferenda* completarea legislaţiei în materie şi, cu atât mai mult, o reglementare detaliată în viitorul Cod de procedură administrativă (*I. Imbrescu, D.L. Ciobanu*, loc. cit., în Dreptul nr. 1/2017, p. 174 şi urm.).

Prelegerea XXII
Actele și răspunderea consiliului local. Administrația publică a municipiului București

§1. Actele consiliului local

După cum doctrina remarcă, în epoca modernă s-a dezvoltat tradiția ca actele autorităților administrației publice să poarte o denumire specifică, deși unele repetări apar ca inevitabile (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 504).

De regulă, actele *organelor colegiale* sunt denumite *hotărâri* sau *regulamente*, iar actele *organelor de conducere unipersonală*, în funcție de calitatea pe care o deține persoana emitentă a actului, sunt denumite *dispoziții*, *ordine*, *decrete*, *decizii* etc.

Potrivit art. 139 C.adm.: „*În exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliul local adoptă* **hotărâri, cu majoritatea absolută sau simplă**, după caz".

Prin excepție, „*hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile se adoptă de consiliul local cu* **majoritatea calificată de două treimi** *din numărul consilierilor locali în funcție*".

Majoritatea calificată reprezintă „primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilite/stabilit prin lege la totalul membrilor organului colegial stabilit în condițiile legii", potrivit art. 5 lit. dd) C.adm.

Spre deosebire de vechea lege care prevedea ca „*hotărârile privind patrimoniul*" să fie adoptate cu această majoritate, Codul administrativ a restrâns sfera doar la ***hotărârile care privesc dobândirea sau înstrăinarea de bunuri imobile***. Noțiunea de *patrimoniu* are o sferă mai largă, cea conferită de art. 31 C.civ, acesta incluzând și „*toate drepturile și datoriile ce pot fi evaluate în bani și aparțin acesteia*".

„*Hotărârile privind bugetul local, contractarea de împrumuturi, în condițiile legii; prin care se stabilesc impozite și taxe locale; participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră; organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului; asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine; administrarea patrimoniului; participarea cu capital sau cu bunuri, precum și alte hotărâri necesare bunei funcționări a consiliului local, stabilite prin legi speciale sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local se adoptă cu* ***majoritatea absolută*** *a consilierilor locali în funcție*".

Observăm că, deși cu privire la adoptarea hotărârilor consiliului local este indicată fie majoritatea absolută, fie majoritatea simplă, regula pare să o reprezinte ***majoritatea simplă***, hotărârile care necesită votul majorității absolute fiind enumerate expres.

Majoritatea simplă reprezintă „primul număr natural mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o ședință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului", potrivit art. 5 lit. ee) C.adm.

Votul consilierilor locali este individual și poate fi deschis sau secret, *consiliul local putând stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret*, cu precizarea că *hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane sunt luate întotdeauna prin vot secret*, cu excepțiile prevăzute de lege.

Potrivit art. 136 alin. (1) C.adm., *„proiectele de hotărâri pot fi inițiate de primar, de consilierii locali sau de cetățeni. Elaborarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și a compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului"*.

Potrivit art. 140 C.adm.: „(1) *După desfășurarea ședinței, hotărârile consiliului local se semnează de către președintele de ședință și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale.* (2) *În cazul în care președintele de ședință refuză, în scris, să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de cel puțin 2 consilieri locali dintre cei care au participat la ședință. Modalitatea de desemnare a acestor consilieri se stabilește prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.* (3) *Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale nu contrasemnează hotărârea în cazul în care consideră că aceasta este ilegală. În acest caz, în următoarea ședință a consiliului local, depune în scris și expune în fața acestuia opinia sa motivată, care se consemnează în procesul-verbal al ședinței*".

Dacă hotărârea a fost adoptată de către consiliul local în formă identică cu cea a proiectului avizat favorabil de secretar, refuzul contrasemnării nu se justifică decât dacă secretarul își va retrage și avizul acordat acelui proiect de hotărâre, înainte de adoptarea lui, s-a susținut în doctrină (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 55).

O altă problemă sesizată în literatura de specialitate este cea a valorii juridice a semnăturii secretarului (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 396).

Într-o astfel de situație se naște întrebarea, în absența oricărei prevederi legale, dacă, în cazul în care secretarul refuză să semneze hotărârea, consiliul local o va putea adopta?

Întrucât asemenea situații pot să apară în practică, ar fi trebuit ca legea să rezolve expres această problemă. În opinia aceluiași autor, consiliul local va putea să adopte hotărârea, secretarul având dreptul să sesizeze pe prefect pentru ca acesta să poată acționa în contencios administrativ împotriva acesteia.

Fără a pune în discuție pertinența acestui punct de vedere, ne întrebăm la rândul nostru ce se va întâmpla în situația în care prefectul – din considerente politice – nu va acționa în contencios administrativ împotriva hotărârii unui consiliu local adoptată fără semnătura de legalitate a secretarului?

Asemenea situații există în practica unor consilii locale sau municipale, hotărârea fiind adoptată în absența semnăturii secretarului unității administrativ-teritoriale care și-a făcut cunoscută opinia motivată în scris. În cazul în care prefectul sau orice

persoană vătămată atacă în instanța de contencios administrativ o hotărâre a unui consiliu local adoptată fără semnătura secretarului orașului sau municipiului, acesta este exonerat de orice formă de răspundere. Iar când o asemenea situație se repetă, se naște întrebarea dacă nu este vorba de o strategie a secretarului de a nu-și asuma rolul său esențial de apărare a legalității și implicit apare și cerința firească a unei soluții legislative de rezolvare a unei asemenea probleme. Codul administrativ nu a găsit-o.

Într-un alt capitol consacrat **actelor autorităților administrației publice locale** este stabilită obligația *secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale de a comunica actele autorităților locale, prefectului, „în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii*".

În absența unei sancțiuni exprese, în practica administrativă sunt destul de des întâlnite situațiile, în care secretarul nu-și îndeplinește această obligație extrem de importantă, lipsindu-l astfel pe prefect de posibilitatea de a ataca în contencios administrativ, actele autorităților administrației publice locale pe care le consideră ilegale, atâta vreme cât nu le cunoaște conținutul. Desigur, presupunând că rațiuni de natură politică nu l-ar împiedica să intenționeze să le atace.

Hotărârile consiliului local sunt acte administrative, printr-un text stabilindu-se o distincție în ce privește producerea de efecte juridice după cum au ***caracter individual*** sau ***normativ***.

Astfel, potrivit art. 198 C.adm.: *„hotărârile și dispozițiile cu caracter normativ devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoștință publică"*, iar *„aducerea la cunoștință publică a hotărârilor și a dispozițiilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect*".

Prin această dispoziție intervine o suspendare pe o perioadă determinată a *actelor administrative normative* adoptate de consiliul local, față de care se pot aduce obiecții serioase din partea consilierilor. Astfel, aceștia pot susține că eforturile lor de a rezolva problemele cu care se confruntă colectivitatea pe care o reprezintă sunt îngreunate de o asemenea dispoziție a legii, ce amână *sine die* producerea de efecte juridice de către actele adoptate.

Totuși, față de varianta introdusă în anul 1996, la reglementarea inițială din 1991 a acestei dispoziții, care stabilea un termen de 30 de zile pentru *intrarea în vigoare a hotărârilor cu caracter normativ*, termen aflat la dispoziția prefectului pentru a le ataca în justiție, dispoziție calificată în doctrină ca introducând o *prezumție de ilegalitate*, termenul de 5 zile, adăugat la cel de maxim 10 zile lucrătoare în care actele trebuie comunicate prefectului, poate fi considerat rezonabil.

„Comunicarea hotărârilor și dispozițiilor cu caracter individual către persoanele cărora li se adresează se face în cel mult 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect". Acestea *„produc efecte juridice de la data comunicării către persoanele cărora li se adresează*" potrivit art. 199 C.adm.

Observăm că, nu doar că nu s-a renunțat la acel termen de 5 zile stabilit în vechea lege, ci dimpotrivă, Codul administrativ a introdus același termen și în cazul comunicării actelor administrative individuale.

În doctrină s-a pus problema dacă poate *consiliul local să emită sau să încheie și alte categorii de acte juridice* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 506).

În prima reglementare în materie se făcea distincție între calitatea de *persoane juridice de drept public* și calitatea de *persoane juridice de drept privat* a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, consiliul local putea încheia *acte supuse circuitului civil*, în baza calității de *persoană juridică de drept privat* a localității pe care o reprezenta și, respectiv, acte *administrative unilaterale*, dar și *contracte administrative*, în baza calității de *persoană juridică de drept public* a acesteia.

Deși art. 96 C.adm. prevede pentru unitățile administrativ-teritoriale doar *calitatea de persoane juridice de drept public*, ce dispun de *patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină*, aspect deja menționat – unitățile administrativ-teritoriale își păstrează și calitatea de persoane juridice civile, calificarea ca persoane de drept public presupunând personalitatea de drept civil și ceva în plus, prerogativele de putere publică. În această calitate, autoritățile locale pot încheia în condițiile legii, acte civile, contracte civile cum sunt spre exemplu, cele privind administrarea domeniului lor privat (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 507, nota 2).

„Reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale se asigură de către primar sau de către președintele consiliului județean" [art. 109 alin. (1) C.adm.].

De aici, opinia potrivit căreia, atunci când acțiunea în instanță vizează hotărâri ale consiliului local, existând și capete de cerere de natură patrimonială, în litigiu, alături de consiliul local, trebuie să fie chemat și *primarul*, care exercită și funcția de ordonator principal de credite (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 507).

§2. Răspunderea consilierilor și a consiliului local

Un titlu distinct în partea consacrată **administrației publice locale** din Codul administrativ este consacrat **mandatului de ales local**, atât prin preluarea dispozițiilor anterioare din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cât și prin preluarea integrală a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, abrogată expres prin art. **597 alin. (2) lit. h) C.adm.**

Potrivit unor dispoziții ale art. 207 C.adm. consacrat **Protecției aleșilor locali**: „(1) Libertatea de opinie în exercitarea mandatului alesului local pentru soluționarea și gestionarea treburilor publice în interesul colectivității locale pe care o reprezintă este garantată. (2) Aleșii locali nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. (...) (4) Pe întreaga durată a mandatului, aleșii locali se consideră în exercițiul autorității publice și se bucură de protecția prevăzută de lege. (5) De aceeași protecție juridică beneficiază și membrii familiei – soț, soție și copii – în cazul în care agresiunea împotriva acestora urmărește nemijlocit exercitarea de presiuni asupra alesului local în legătură cu exercitarea mandatului său".

În ce privește sancțiunea **suspendării mandatului de consilier** în cazul declanșării urmăririi penale a acestuia, aceasta fusese transformată în vechea lege dintr-o

posibilitate aflată la îndemâna prefectului, într-o obligație a acestuia, care urma să o constate prin ordin, numai în cazul **arestării preventive a consilierului.**

Ulterior, alte dileme au apărut legate de noile reglementări în materie penală care consfințesc și măsura *arestului la domiciliu.* Astfel, potrivit art. 22 din Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale: „Ori de câte ori alte acte normative, cu excepția Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, a Legii nr. 253/2013 privind executarea pedepselor, a măsurilor educative și a altor măsuri dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, neprivative de libertate și a Legii nr. 252/2013 privind organizarea și funcționarea sistemului de probațiune ***fac referire la măsura arestării preventive, referirea se consideră a fi făcută și la măsura arestului la domiciliu***".

Legat de acest aspect, prin Decizia nr. 740/2015, Curtea Constituțională a reținut că „măsura arestului la domiciliu *este similară* arestării preventive, atât sub aspectul includerii lor în categoria măsurilor preventive, cât și sub aspectul naturii lor privative de libertate, al identității cauzelor și condițiilor în care cele două măsuri pot fi dispuse și al modului similar de dispunere și prelungire a lor. Curtea reține, totodată, lipsa importanței locului și a condițiilor în care cele două măsuri preventive sunt executate, din perspectiva posibilității asimilării acestora. Față de aceste elemente de legislație și jurisprudență, se concluzionează că mandatul de consilier *se suspendă de drept* nu numai în cazul arestării preventive, dar și *în cazul în care este dispusă măsura arestului la domiciliu* (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 247 și urm.).

Codul administrativ a ținut cont de noua legislație în materie procesual penală, adăugând și situația **arestului la domiciliu.** În plus, a fost adăugată o nouă cauză de suspendare care nu reprezintă însă consecința unei măsuri preventive sancționatorii.

Art. 203 C.adm. reglementează **suspendarea mandatului de consilier local** și **de consilier județean.** „*Mandatul de consilier local, respectiv de consilier județean se suspendă în următoarele situații:* a) *a fost dispusă măsura arestării preventive;* b) *a fost dispusă măsura arestării la domiciliu*; c) *a fost însărcinat de către consiliul din care face parte, de către Guvern sau de către Parlament cu exercitarea unei misiuni în țară sau în străinătate*".

În primele două cazuri, măsura luată „*se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului, care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului*". Ordinul de suspendare se comunică consilierului local, respectiv, consilierului județean, în termen de maximum 48 de ore de la emitere. Suspendarea durează până la încetarea situației mai sus prevăzute, iar în cazul în care consilierul local sau consilierul județean este găsit nevinovat, el va avea dreptul la despăgubiri, în condițiile legii.

Dacă măsura arestării este ulterior revocată trebuie revocat și ordinul prefectului, altfel, el va putea fi anulat în instanța de contencios administrativ la cererea consilierului interesat (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 45).

O noutate legislativă o reprezintă a treia situație de suspendare, caz în care, documentele corespunzătoare trebuie comunicate de către emitent, în termen de 5 zile lucrătoare de la desemnare, secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și primarului, respectiv, președintelui consiliului județean, pentru ca în prima ședință ulterioară să se ia act de această situație, prin hotărâre. Suspendarea durează până la încetarea situației care a determinat-o.

Potrivit art. 204 alin. (2) C.adm., calitatea de consilier local, respectiv, cea de consilier județean încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri: a) *demisie;* b) *constatarea și sancționarea, în condițiile Legii nr. 176/2010 a unei stări de incompatibilitate;* c) *schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;* d) *lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare și/sau extraordinare consecutive ale consiliului, desfășurate pe durata a 3 luni calendaristice;* e) *lipsa nemotivată de la 3 întruniri ale consiliului, convocate pe durata a 3 luni calendaristice, care determină imposibilitatea desfășurării, în condițiile legii, a ședințelor ordinare și/sau extraordinare;* f) *imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;* g) *condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei;* h) *punerea sub interdicție judecătorească;* i) *pierderea drepturilor electorale;* j) *pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;* k) *condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată și de modalitatea de individualizare a executării acesteia;* l) *deces*.

Același articol din Cod prevede procedura derulată în cazul fiecărei dintre situațiile de încetare a mandatului înainte de termen. Pentru situațiile enumerate de la lit. c) la lit. f) este prevăzută expres și posibilitatea unei acțiuni în instanța de contencios administrativ din partea consilierului în cauză, cu unele norme derogatorii de la dreptul comun al contenciosului administrativ.

În ce privește *pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales*, prin Decizia nr. 273/2009, Curtea Constituțională, menținându-și poziția exprimată și în alte decizii anterioare, a respins excepția de neconstituționalitate cu care a fost sesizată, susținând că *textele criticate au ca finalitate prevenirea migrației aleșilor locali de la un partid la altul, curmarea traseismului politic la care se recurge în funcție de oportunitățile pe care le oferă un partid sau altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului.*

Dintr-o asemenea perspectivă, ne întrebam, de ce nu ar putea fi acceptat același punct de vedere în eventualitatea introducerii unui text similar într-o viitoare lege de revizuire a Legii fundamentale prin care să se interzică și *traseismul* parlamentarilor. Desigur, suntem conștienți de faptul că un asemenea punct de vedere ar intra în contradicție cu poziția tradițională a constituționaliștilor potrivit căreia mandatul parlamentar este unul reprezentativ și nu imperativ.

După o jurisprudență constantă în sensul menționat, prin Decizia nr. 530/2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, pornind de la faptul că „măsura excluderii din partid produce un efect juridic extrem de grav – încetarea mandatului", Curtea Constituțională a reținut că „imposibilitatea de a contesta în fața instanței judecătorești o asemenea măsură dispusă fără a verifica respectarea statutului și a procedurilor statutare este contrară dreptului de acces la o instanță judecătorească și face ca drepturile enunțate (drepturile și libertățile cetățenești prevăzute de Constituție – s.n.) să fie lipsite de conținut juridic garantat de statul de drept și democratic". Față de această nouă situație, rezultă că încetarea mandatului de consilier (local sau județean) prin pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales, nu mai poate opera de drept, ci doar după epuizarea tuturor căilor de atac și rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 250 și urm.).

În mod tradițional, doctrina a identificat următoarele forme de răspundere a unui consilier local: a) o *răspundere administrativ-disciplinară*; b) o *răspundere administrativ-patrimonială*, care constă în repararea prejudiciului cauzat prin hotărârea consiliului local declarată ilegală de instanța de contencios administrativ și o *răspundere penală* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 510).

Art. 231 C.adm. consacră o *răspundere administrativă*, *civilă* sau *penală* după caz, a aleșilor locali, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în timp ce, potrivit art. 232 C.adm., consilierii *„răspund în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat"*.

Codul administrativ enumeră **sancțiunile disciplinare aplicabile consilierilor locali și consilierilor județeni**, a căror aplicare o detaliază în articole distincte.

În ce privește ***răspunderea consiliului local***, Codul administrativ reglementează într-o secțiune distinctă **dizolvarea consiliului local.**

Potrivit art. 143 alin. (1) C.adm., *„Consiliul local se dizolvă de drept* sau *prin referendum local. Consiliul local se dizolvă de drept*: a) *în cazul în care acesta nu se întrunește cel puțin într-o ședință ordinară sau extraordinară, pe durata a patru luni calendaristice consecutive, deși a fost convocat potrivit prevederilor legale*; b) *în cazul în care nu a adoptat nicio hotărâre în 3 ședințe ordinare sau extraordinare ținute pe durata a patru luni calendaristice consecutive*", precum și c) *„în cazul în care numărul consilierilor locali în funcție este mai mic decât jumătatea numărului membrilor consiliului și nu a putut fi completat cu supleanți în condițiile art. 122"*.

În primele două cazuri, dizolvarea de drept a consiliului local este consecința culpei exclusive a consiliului local, care manifestă dezinteres față de problemele comunității locale care l-a ales. Ultimul motiv de dizolvare de drept a consiliului local poate exceda culpei consiliului local sau a consilierilor locali, întrucât reducerea numărului lor sub minimul prevăzut de lege se poate datora și unor cauze obiective ca de exemplu, decesul (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 49).

Tot în legătură cu cea din urmă situație, se ridică întrebarea firească ce se va întâmpla în situația în care consiliul local trebuie să adopte o hotărâre pentru care legea prevede *votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție*, iar numărul acestora a scăzut sub această majoritate, dar nu a ajuns încă la majoritatea absolută, cea cerută de lege pentru a putea fi dizolvat de drept.

Prin urmare, așa cum am susținut și în raport cu prevederile vechii reglementări, menținute în Codul administrativ, *de lege ferenda* se impune ca dizolvarea de drept a consiliului local să poată interveni în situația în care numărul consilierilor se reduce sub două treimi și nu se poate completa prin supleanți.

Primarul, viceprimarul, secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, prefectul sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ cu privire la cazurile care atrag dizolvarea de drept a consiliului local, iar *instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.*

O a doua modalitate de dizolvare a consiliului local, introdusă în urmă cu aproape 20 de ani în legislație, constă în organizarea unui ***referendum local,*** *în condițiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială.*

Art. 145 C.adm. se referă la **organizarea referendumului local** „*de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei rază teritorială se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretariatul comisiei este asigurat de instituția prefectului. Referendumul local este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. (...)* ***Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul votului a fost validat în condițiile legii***".

În doctrină se apreciază că există riscul ca interese politice oculte să conducă la o astfel de dizolvare a consiliului local, motiv pentru care se impune *de lege ferenda*, introducerea unui text care să prevadă cauzele care pot duce la organizarea unui referendum pentru dizolvare (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 252).

În ce privește **organizarea alegerilor după dizolvarea consiliului local sau după validarea rezultatelor referendumului**, aceasta intervine „*în termen de maxim 90 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului*". Stabilirea datei se face de către Guvern, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale, pe baza solicitării prefectului.

Art. 147 C.adm. reglementează problema **rezolvării treburilor publice curente în cazul dizolvării consiliului local**, existând în trecut situații concrete în care o unitate administrativ-teritorială nu dispunea de nici una din autoritățile locale alese, primar și respectiv, consiliu local, iar secretarul fusese detașat de la o altă localitate și se încheia detașarea. Vechea lege fusese modificată tocmai pentru a putea rezolva asemenea situații.

Potrivit actualei reglementări, *până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absența acestuia, secretarul general al localității rezolvă problemele curente, cu respectarea competențelor și atribuțiilor ce-i revin, potrivit legii*. Dacă și primarul se află în imposibilitatea exercitării atribuțiilor sale, iar funcția de secretar general este vacantă, *prefectul numește prin ordin o persoană prin detașare*, în condițiile legii, care să exercite atribuțiile de secretar general.

§3. Administrația publică a municipiului București

Deși în urmă cu două decenii a fost lansată ideea unei legi distincte consacrate municipiului București și zonei sale metropolitane, necesitate firească datorată specificității organizării și funcționării autorităților locale alese la nivelul acestei metropole, Codul administrativ a menținut soluția vechii Legi și a reglementat **administrația publică a municipiului București**, într-un capitol distinct, fără a reuși să rezolve legislativ măcar o parte din multitudinea de probleme ce apar la nivelul administrației Capitalei.

Astfel, ca o particularitate, după cum s-a remarcat în doctrină, pornindu-se de la organizarea municipiului București în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite sectoare, în Capitală funcționează 7 consilii locale și 7 primari, respectiv: *Consiliul General al municipiului București și consiliile locale ale sectoarelor, ca autorități deliberative, și primarul general al municipiului București și primarii sectoarelor, ca autorități executive* (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 122).

Experiența de până în prezent în ceea ce privește funcționarea acestor autorități publice a semnalat multe disensiuni, atât între autoritățile autonome de la nivelul Capitalei, cât și între acestea și cele constituite la nivel de sector (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 267).

Potrivit art. 164 C.adm., „*Municipiul București și sectoarele acestuia au un primar general, respectiv, câte un primar și câte doi viceprimari. (...) Autoritățile administrației publice din municipiul București sunt Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale ale sectoarelor, ca autorități deliberative, precum*

și primarul general al municipiului București și primarii sectoarelor, ca autorități executive alese în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale". Validarea alegerii primarului general al municipiului București se face de președintele Tribunalului București.

Printr-o dispoziție expresă se face trimitere la prevederile referitoare la **constituirea, funcționarea și dizolvarea consiliilor locale.**

Astfel, „*consiliile locale ale sectoarelor municipiului București și Consiliul General al Municipiului București se constituie, funcționează și pot fi dizolvate în condițiile prevăzute de dispozițiile Codului pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător*".

Consiliul General al Municipiului București exercită atribuțiile enumerate în Cod pentru consiliile locale. În ce privește consiliile locale ale sectoarelor municipiului București, acestea exercită în principal, o serie de atribuții printre care reținem următoarele: a) *aleg viceprimarii, la propunerea primarului sau a consilierilor locali, din rândul consilierilor; viceprimarii își păstrează calitatea de consilier*; b) *aprobă regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local*; c) *avizează studii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului și urbanism (...) pe care le supun spre aprobare Consiliului General al Municipiului București*; d) *aprobă bugetul local (...), împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare, aprobă contul de încheiere a exercițiului bugetar*; e) *stabilesc taxe locale, precum și taxe speciale, în condițiile legii*; (...) g) *administrează, în condițiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza teritorială a sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului București* etc.

Unele din atribuțiile expres prevăzute pot fi exercitate numai pe baza împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al municipiului București.

Consiliile locale ale sectoarelor exercită și alte atribuții în afara celor expres prevăzute, stabilite prin lege sau delegate de Consiliul General al municipiului București.

Art. 169 alin. (1) C.adm. privitor la **relația dintre autoritățile administrației publice din municipiul București** stabilește că: „*hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general sunt obligatorii și pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului București*". Se menține astfel o formă implicită de subordonare, între autoritățile alese la nivelul sectoarelor Capitalei și cele alese la nivelul Capitalei, existentă și în vechea lege.

De altfel, același articol reglementează forme de colaborare punctuală între primarul general și primarii de sector stabilind întâlniri lunare. În măsura în care aceștia au aceeași orientare politică, o asemenea colaborare se poate dezvolta, cu bune rezultate. Dacă însă, urmare a alegerilor locale, există diferență de orientare politică între autoritățile executive alese la nivel de sectoare și primarul general, raporturile de colaborare vor fi dificil de pus în practică efectiv.

Prelegerea XXIII
Primarul și viceprimarul, administratorul public, secretarul unității administrativ-teritoriale

§1. Primarul

Funcția de **primar** reprezintă o *funcție tradițională în administrația publică locală*, nu numai din Europa, dar și din alte continente, ca, de exemplu, în America, unde a pătruns influența europeană (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 513).

Sub aspectul *evoluției istorice*, la noi, prin Legea comunală din 1864 s-a impus soluția *alegerii consiliului local* și a *primarului* de către locuitorii comunei rurale, pe baza votului cenzitar, fiind scutiți de cens numai anumiți funcționari și liber profesioniști. *Primarul era magistratul comunal*, căruia legea îi încredința întreaga administrație a comunei, dar, în același timp, era și *delegatul puterii centrale*, în comunele rurale, unde trebuia să fie confirmat de prefect. *În comunele urbane, primarul era numit de Domn*, dintre primii trei consilieri care întruniseră cele mai multe voturi. *Reglementările ulterioare au consacrat soluția alegerii primarului de către consiliu.* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 514).

Indiferent de forma sub care era învestit, numit sau ales, primarul avea, pentru perioada mandatului său, calitatea de funcționar public (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 787).

Legislația în materia alegerilor locale din ultimii 28 de ani a optat pentru soluția ***alegerii primarului, la fel ca și consiliul local, direct de către comunitatea locală***, indiferent că este vorba de mediul rural sau urban.

Astfel, potrivit art. 148 C.adm., „**comunele, orașele și municipiile** *au câte un* **primar** *și câte un* **viceprimar**, *iar* **municipiile reședință de județ** *au câte un* **primar** *și câte* **2 viceprimari**, *aleși în condițiile legii*". Legea la care se face trimitere este Legea nr. 115/2015.

O noutate legislativă o constituie calificarea *funcției de primar și a funcției de viceprimar ca fiind* **funcții de demnitate publică**.

Deși în mod tradițional alegerea primarului s-a făcut din două tururi de scrutin, urmare a modificării aduse Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale prin Legea nr. 129/2011, începând cu alegerile locale generale din **10 iunie 2012,** alegerea primarilor s-a realizat dintr-un singur tur de scrutin, ca și în cazul alegerii președinților consiliilor județene.

Alegerea primarilor dintr-un singur tur de scrutin s-a păstrat și cu ocazia alegerilor locale generale din **5 iunie 2016**, dar temeiul legal l-a constituit Titlul I privitor la alegerea autorităților administrației publice locale al Legii nr. 115/2015 care a abrogat expres Legea nr. 67/2004.

Astfel, potrivit art. 101 alin. (2) și (3) din Legea nr. 115/2015: *„Este declarat ales primar candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de balotaj se va organiza un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur, la care vor participa doar candidații care se află în această situație"*.

Această prevedere legală ce a întrunit consensul politic al majorității parlamentare, a menținut alegerea primarului dintr-un singur tur de scrutin, ce fusese practicată pentru prima dată, la alegerile locale generale din 2012.

Un proiect de lege privind revenirea la vechea modalitate de alegere a primarului, din două tururi de scrutin, promovat în ianuarie 2020, prin procedura angajării răspunderii Guvernului a dus pentru prima dată în istoria României postdecembriste, la *căderea unui Guvern prin moțiune de cenzură*, așa cum am subliniat în contextul analizei acestei proceduri.

Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, potrivit unei proceduri reglementate în art. 149 C.adm. **Invalidarea alegerii primarului** poate să intervină dacă se constată *încălcarea condițiilor de eligibilitate* sau dacă *alegerea acestuia s-a făcut prin fraudă electorală*.

„În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea autorităților cu atribuții în organizarea alegerilor locale, pe baza solicitării prefectului, stabilește data alegerilor. Acestea se organizează în termen de maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, în condițiile legii", dacă încheierea judecătoriei de invalidare este atacată la instanță.

De reținut în acest context, Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 8/2017, dată în soluționarea recursului în interesul legii, conform căreia, în interpretarea și aplicarea prevederii de mai sus, „hotărârile primei instanțe pronunțate în cauzele având ca obiect validarea sau invalidarea alegerii primarilor sunt încheieri executorii, susceptibile a fi atacate cu apel în 30 de zile, în condițiile art. 534 alin. (3) și (4) C.proc.civ."

Potrivit art. 209 C.adm.: *„pe perioada exercitării mandatului de primar, viceprimar, președinte al consiliului județean sau vicepreședinte al consiliului județean se suspendă contractul de muncă, respectiv raportul de serviciu al acestuia, în cadrul unei instituții sau autorități publice, ori în cadrul regiilor autonome sau societăților cu capital integral ori majoritar de stat sau al unităților administrativ-teritoriale, cu excepția situațiilor prevăzute de lege. (...) Sunt exceptate de la suspendarea contractului de muncă sau a actului de numire cadrele didactice, cercetătorii științifici, persoanele care dețin funcții sau desfășoară activități în domeniul creației literar-artistice*".

O prevedere intens mediatizată, controversată, introdusă în Codul administrativ, în procedura legislativă desfășurată în Parlament, se regăsește în art. 210 intitulat **Indemnizația pentru limită de vârstă pentru primar, viceprimar, președinte al consiliului județean și vicepreședinte al consiliului județean**. Acesta reglementează condițiile ce trebuie îndeplinite pentru acordarea indemnizației și modalitatea

de calcul. Potrivit alin. (10) al art. 210: „*indemnizația pentru limita de vârstă se cumulează cu orice tip de pensie stabilită în sistemul public de pensii sau în alt sistem de pensii neintegrat sistemului public*". Reținem însă în acest context, că, prin O.U.G. nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, **prevederile art. 210 C.adm. sunt suspendate până la 1 ianuarie 2021.**

Asemeni consilierilor locali și primarul depune jurământul prevăzut de Codul administrativ „în prima ședință privind ceremonia de constituire a consiliului local sau în fața judecătorului delegat, în camera de consiliu, în cazul în care prima ședință (...) nu are loc în termen de 60 de zile de la data alegerilor".

„Primarul care refuză să depună jurământul este considerat demisionat de drept". Și în această situație, ca și în cazul consilierului care refuză să depună jurământul, sancțiunea ar trebui să constea în retragerea validării (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 789).

Dacă ne raportăm însă la propunerea din doctrină evocată pentru aceeași situație, în cazul refuzului consilierilor locali de a depune jurământul, sancțiunea ar trebui să fie tot cea a încetării de drept a calității de primar dobândită în urma alegerilor.

Potrivit art. 151 C.adm. „(1) **Mandatul primarului este de 4 ani.** (2) *Durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite.* (3) *Mandatul se exercită până la depunerea jurământului de către primarul nou ales. Mandatul poate fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri în condițiile alin. (1)*".

Teza finală a alin. (3) a fost adăugată recent, prin O.U.G. nr. 44/2020 pentru a se crea o simetrie juridică cu prevederile privind situațiile de prelungire a mandatului consiliilor locale. De altfel, prin acest act normativ a și fost prelungit mandatul actual al autorităților locale așa cum am arătat mai sus.

În ce privește **rolul primarului** consacrat de art. 154 C.adm., reținem că: acesta „*asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, a dispozițiilor președintelui consiliului județean, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii*".

Autoritate executivă cu activitate permanentă, pentru a putea să pună în aplicare activitățile date în sarcina sa, primarul are în subordine un **aparat de specialitate** structurat pe compartimente funcționale încadrate atât cu funcționari publici cât și cu personal contractual.

Art. 154 alin. (5) C.adm. prevede expres **necesitatea participării primarului la ședințele consiliului local** și dreptul acestuia de a-și exprima punctul de vedere asupra problemelor înscrise pe ordinea de zi, precum și de a formula amendamente

de fond sau de formă asupra proiectelor de hotărâri. Prin această dispoziție este acoperit vidul legislativ anterior, vechea lege în materie nedispunând de vreo prevedere expresă cu privire la participarea primarului la ședințele consiliului local oricât de paradoxal ar părea.

Asemeni Legii nr. 215/2001, art. 154 alin. (6) C.adm. consacră **rolul primarului** *de a reprezenta unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine dar și* **în justiție**, precizare foarte importantă.

În ce privește atribuțiile primarului se păstrează gruparea acestora pe mai multe categorii, ca și în cazul consiliilor locale, art. 155 C.adm. distingând următoarele:

a) **atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii,** precum: ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară, organizarea și desfășurarea alegerilor, a referendumului și a recensământului etc.

b) **atribuții referitoare la relația cu consiliul local**, precum: prezintă consiliului local, în primul trimestru al anului, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale; participă la ședințele consiliului local și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora; prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte și informări; elaborează, în urma consultărilor publice, proiectele de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, le publică pe site-ul unității administrativ-teritoriale și le supune aprobării consiliului local;

c) **atribuții referitoare la bugetul local al unității administrativ-teritoriale,** precum: exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local; prezintă consiliului local informări periodice privind execuția bugetară, în condițiile legii; inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale; verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât și a sediului secundar;

d) **atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, de interes local,** precum: coordonează realizarea serviciilor publice de interes local; ia măsuri pentru prevenirea și, după caz, gestionarea situațiilor de urgență; asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local și acționează pentru respectarea prevederilor acestora; emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și alte acte normative etc.

e) **alte atribuții stabilite prin lege.**

„*Pentru exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor sale, primarul colaborează cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și cu autoritățile administrației publice locale și județene*".

În legătură cu *atribuțiile primarului în raporturile cu consiliul local*, în doctrină s-a pus întrebarea ce se întâmplă în cazul în care primarul nu aduce la îndeplinire o hotărâre a consiliului local? Ce poate face consiliul local într-o astfel de situație? Dacă ținem seama, în mod strict, de atribuțiile consiliului local prevăzute de lege, se susține în continuare, acesta nu poate să ia nicio măsură directă împotriva primarului, fiind posibilă, cel mult, o acțiune împotriva primarului, la instanța de contencios administrativ. O asemenea măsură ar putea fi luată numai în cazul în care primarul ar fi ales direct de către consiliul local. De aici, *de lege ferenda* s-a susținut necesitatea ca primarul să fie ales direct de către consiliul local, modalitate de a întări spiritul de răspundere și responsabilitatea acestuia în raporturile cu consiliul local, măsură ce ar putea duce la îmbunătățirea activității primarilor și la o mai bună satisfacere de către aceștia a cerințelor colectivităților locale (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 404).

Prestigiul de care se bucură primarul se manifestă și printr-un *semn distinctiv al acestuia*, și anume o eșarfă în culorile drapelului național, pe care este obligat să o poarte la Ziua Națională a României, la solemnități, recepții, ceremonii publice și la celebrarea căsătoriilor, indiferent de locul de desfășurare a acestora.

O noutate legislativă o constituie reglementarea într-un articol distinct a **delegării de atribuții** pe care primarul o poate face către viceprimar, secretarul general, conducătorii compartimentelor funcționale sau personalul din aparatul de specialitate, administratorul public și către alți conducători de instituții și servicii publice de interes local, în funcție de competențele acestora.

În legătură cu instituția **delegării de atribuții**, în doctrină s-a precizat că pot fi delegate numai anumite atribuții, dar niciodată totalitatea atribuțiilor care compun o funcție publică. Cel care deleagă unele atribuții poate oricând să le retragă, iar persoana împuternicită să le exercite, răspunde în fața celui care le-a delegat de modul în care le-a îndeplinit (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 182, nota 3).

Art. 158 C.adm. se referă la **cabinetul primarului și viceprimarului** și face trimitere la dispozițiile din Cod privitoare la **personalul contractual încadrat la cabinetul demnitarului și aleșilor locali**.

În exercitarea atribuțiilor sale, **primarul emite dispoziții cu caracter normativ** sau **individual**, la care Codul administrativ se referă într-un capitol distinct consacrat **actelor autorităților administrației publice locale**. În ce privește ***comunicarea actelor administrative individuale*** și respectiv, ***aducerea la cunoștință publică a actelor administrative normative*** se aplică aceleași norme privitoare la hotărârile consiliului local menționate anterior, inclusiv, cele privind termenul de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

Art. 159 C.adm. reglementează **suspendarea mandatului primarului și al viceprimarului** ce *intervine de drept*, atunci când a fost dispusă ***măsura arestării preventive*** sau ***măsura arestului la domiciliu.*** Procedura este simetrică cu cea reglementată în cazul consilierilor locali, măsura luată fiind comunicată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare, constată suspendarea mandatului.

În doctrină s-a exprimat și opinia potrivit căreia suspendarea din funcție a primarului numai în cazul în care este arestat preventiv (era singura situație, potrivit vechii reglementări – s.n.) nu ar fi soluția cea mai indicată, deoarece un primar poate fi judecat într-un proces penal și în stare de libertate. Or, în această situație, el nu poate fi suspendat din funcție. Și totuși, un primar implicat într-un proces penal nu s-ar mai putea bucura de suficientă credibilitate din partea celor care l-au ales. Este motivul pentru care se considera că, un primar implicat într-un proces penal, indiferent că, este sau nu este arestat preventiv, ar trebui suspendat din funcție, de drept, până la soluționarea litigiului, urmând ca în raport de soluția la care se ajunge să fie repus în postul de primar, dacă este considerat nevinovat și achitat de instanță sau dimpotrivă să fie demis, dacă este considerat vinovat printr-o hotărâre judecătorească definitivă (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 407 și urm.).

Deși s-a mai apreciat că suspendarea primarului ar putea să intervină și „în cazul în care s-a dispus măsura *controlului judiciar*, prevăzută în noua legislație penală alături de măsura *arestului la domiciliu*", Codul administrativ nu și-a însușit această poziție decât în ce privește măsura arestului la domiciliu (s.n.) (*M.A. Apostolache, M.C. Apostolache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 69).

Încetarea de drept a mandatului primarului, reglementată în art. 160 C.adm., intervine în următoarele cazuri: a) *demisie;* b) *constatarea și sancționarea, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, a unei stări de incompatibilitate*; c) *schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;* d) *condamnarea prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă la o pedeapsă privativă de libertate, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei;* e) *punerea sub interdicție judecătorească*; f) *pierderea drepturilor electorale*; g) *imposibilitatea exercitării funcției din cauza unei boli grave, certificate, sau a altor motive temeinice dovedite, care nu permit desfășurarea activității în bune condiții timp de 6 luni, pe parcursul unui an calendaristic*; h) *pierderea prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales*; i) *condamnarea prin hotărâre rămasă definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni electorale pe durata procesului electoral în cadrul căruia a fost ales, indiferent de pedeapsa aplicată și de modalitatea de individualizare a executării* acesteia; j) deces.

Referitor la încetarea de drept a mandatului de primar înainte de termen ca urmare a *pierderii, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales* (preluată *ad litteram* din vechea lege – s.n.) în doctrină se arată că textul este greșit deoarece numai consilierii sunt aleși pe baza scrutinului de listă, în timp ce primarul se alege prin scrutin uninominal. În aceste condiții, dispozițiile legale ar fi trebuit să rețină, în cazul primarului, pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale *al cărei membru a fost la data alegerii sau care l-a susținut în alegeri* (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 258).

O altă precizare se referă la diferența de formulare în cazul consilierilor locali sau județeni, pe de-o parte, și primari, pe de altă parte. Astfel, în timp ce în cazul celor dintâi, legea nu precizează modalitatea prin care se pierde calitatea de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale (*demisie* sau *excludere*), în cazul primarilor, este avută în vedere pierderea mandatului acestora doar prin *demisie*.

O astfel de abordare a fost privită ca fiind o încălcare a principiului nediscriminării, în sensul inegalității de tratament juridic între cele două categorii de aleși locali. Cu toate acestea, jurisdicția constituțională a reținut că distincția respectivă are în vedere două categorii diferite de aleși locali supuși unui statut distinct, iar alegerea prin scrutin uninominal a primarului justifică diferența de regim juridic față de consilierii locali, în sensul că numai demisia din partidul politic (ca act de voință unilaterală) poate conduce la încetarea mandatului de primar, nu și excluderea acestuia din partid, ca sancțiune politică (*B. Vasilescu*, op. cit., 2017, p. 258).

În toate aceste cazuri, *prefectul, prin ordin, constată încetarea înainte de termen a mandatului primarului*. Codul administrativ reglementează condițiile în care primarul poate ataca ordinul prefectului la instanța de contencios administrativ, data organizării alegerilor pentru funcția de primar fiind stabilită de Guvern, la propunerea prefectului, în maximum 90 de zile.

Pe principiul simetriei juridice, și primarul poate fi înlăturat prin **referendum local**, potrivit art. 162 C.adm.

Mandatul primarului încetează ca urmare a rezultatului unui referendum local având ca obiect demiterea acestuia, conform procedurii prevăzute pentru dizolvarea consiliului local care se aplică în mod corespunzător.

„**Referendumul pentru încetarea mandatului primarului** *se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei, orașului sau municipiului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau a neexercitării atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului (...).*

Organizarea referendumului trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puțin 25% dintre locuitorii cu drept de vot înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. Acest procent trebuie să fie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei, orașului sau municipiului".

În absența oricărei dispoziții referitoare la dreptul primarului de a-și exercita atribuțiile pe perioada organizării și desfășurării referendumului pentru încetarea mandatului, în doctrină s-a susținut *de lege ferenda* ca, prin hotărâre, consiliul local să delege pe viceprimar să îndeplinească și atribuțiile primarului, până la clarificarea situației acestuia, apreciindu-se că rămânerea în activitate a primarului nu ar mai fi justificată (*D. Brezoianu*, op. cit., 2004, p. 407).

Totodată, s-a constatat că, în cazul înlăturării primarului pe această cale, el nu dispune de posibilitatea de a se adresa instanțelor de contencios competente în cazul în care consideră că prefectul a acționat abuziv (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 797).

În cazul vacanței funcției de primar, a suspendării acestuia sau în situațiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuțiile sale sunt exercitate de **viceprimar**, sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local; **exercitarea temporară a atribuțiilor primarului**, cu identificarea situațiilor care pot să apară fiind reglementată în art. 163 C.adm.

Într-o interesantă analiză realizată anterior alegerilor locale generale din 5 iunie 2016, pornindu-se de la situațiile des întâlnite în practică, de suspendare sau de vacanță a funcției de primar, au fost identificate limitele legislației în materie, determinate de preluarea funcției de către viceprimar, care dobândește o mare parte din atribuțiile funcției de primar (*M.A. Apostolache, M.C. Apostolache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 69).

Spre exemplu, se naște întrebarea dacă viceprimarul care îl înlocuiește pe primar ar putea să exercite și alte atribuții conferite primarului prin reglementări speciale. Răspunsul părea negativ în raport cu soluția oferită de vechea lege ce se referea la „*atribuțiile ce îi sunt conferite **prin prezenta lege***" primarului ce urmează să fie exercitate de viceprimar (art. 163 C.adm. menține dilema, referindu-se la „atribuțiile ce îi sunt conferite ***prin prezentul cod***" – s.n.). Dacă viceprimarul desemnat drept înlocuitor al primarului va exercita atribuții ale primarului prevăzute de alte acte normative, acesta își poate depăși competența atribuită și astfel încalcă legea (*M.A. Apostolache, M.C. Apostolache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 71).

§2. Viceprimarul

Statutul viceprimarului rămâne succint reglementat și în Codul administrativ, deși de-a lungul timpului, doctrina a criticat constant insuficiența normelor juridice referitoare la viceprimar.

Art. 152 C.adm. intitulat **Rolul, numirea și eliberarea din funcție a viceprimarului** păstrează prevederea legislativă anterioară care consacră expres subordonarea *viceprimarului față de primar, viceprimarul fiind calificat drept înlocuitorul de drept al acestuia, în situațiile prevăzute de lege, situație în care exercită, în numele primarului, atribuțiile ce îi revin acestuia.* Se precizează și în acest context, corelativ dispozițiilor privitoare la delegarea de atribuții de către primar, că „primarul poate delega o parte din atribuțiile sale viceprimarului".

Prin urmare, Codul menține viziunea potrivit căreia, activitatea viceprimarului depinde de „bunăvoința" primarului care îi *poate delega atribuțiile* sale. Pe de-o parte, norma este permisivă, și nu imperativă, stabilind un drept primarului și nu o obligație, dar, pe de altă parte, observăm că primarul poate delega viceprimarului orice atribuție, fără excepție. În consecință, pentru ca instituția viceprimarului să fie funcțională este necesar să existe o bună colaborare între primar și viceprimar, colaborare ce în principiu nu se poate baza decât pe o viziune politică comună.

Rămâne astfel valabilă o veche remarcă din doctrină, potrivit căreia, este o lacună a legii faptul că nu s-a prevăzut obligativitatea pentru primar de a-și delega o parte

din atribuțiile sale viceprimarului și nici sancțiunea pentru nerespectarea acestei obligații (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 799).

Ca *natură juridică*, viceprimarul nu este o autoritate a administrației publice locale, întrucât legea nu-i conferă atribuții proprii, pentru a căror exercitare să emită acte administrative de autoritate.

„Viceprimarul este ales, prin vot secret, cu majoritate absolută, din rândul membrilor consiliului local, la propunerea primarului sau a consilierilor locali (...)".

„Eliberarea din funcție a viceprimarului se poate face de consiliul local, prin hotărâre adoptată, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea temeinic motivată a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție. Eliberarea din funcție a viceprimarului nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului local".

Introducerea pragului de două treimi conferă mai multă stabilitate funcției de viceprimar (*M.A. Apostolache, M.C. Apostolache*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 69).

„La deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a viceprimarului participă și votează consilierul local care candidează la funcția de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcție a cărui schimbare se propune".

„Pe durata exercitării mandatului, viceprimarul își păstrează statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizația aferentă acestui statut (...). Durata mandatului viceprimarului este egală cu durata mandatului consiliului local (...)".

§3. Administratorul public

O instituție nou creată, cu aproape 15 ani în urmă, privește funcția de **administrator public**, inspirată după modelul existent în sistemul anglo-saxon, cunoscut sub denumirea de **city manager**.

Este o funcție calificată în doctrină ca fiind una neconstituțională, în principal, deoarece nu figurează printre autoritățile administrației publice locale identificate de legiuitorul constituant (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 268).

Dacă ideea ce se află în spatele înființării acestei funcții ar putea fi una generoasă, aceea de a degreva primarul, om politic prin excelență, de multitudinea de probleme pe care le ridică administrarea unei colectivități locale, în schimb, în ce privește ***statutul administratorului public***, acesta a rămas insuficient reglementat și în Codul administrativ.

Art. 244 C.adm. se referă la **atribuțiile, numirea și eliberarea din funcție a administratorului public.**

Administratorul public îndeplinește o funcție de conducere ce se poate regăsi atât la nivelul *comunelor, orașelor* și municipiilor cât și la nivelul *județelor*. În primul caz, cel care poate propune înființarea acestei funcții, consiliului local este *primarul*, iar în cel de-al doilea caz, cel care poate propune înființarea acestei funcții,

consiliului județean este *președintele consiliului județean*, în limita numărului maxim de posturi aprobate.

În plus, față de vechea reglementare cu privire la statutul administratorului public, Codul administrativ prevede că funcția poate fi ocupată de regulă, de absolvenții de ***studii superioare economice, administrative, tehnice sau juridice.***

Numirea în funcție a administratorului public se face prin ***dispoziție a primarului***, respectiv, prin ***dispoziție a președintelui consiliului județean***, după caz, ce are ca anexă, un ***contract de management***, care se încheie pe durată determinată. Durata contractului de management nu poate depăși durata mandatului primarului, a președintelui consiliului județean, în timpul căruia a fost numit. Administratorul public poate exercita atribuții de coordonare a unor compartimente ale aparatului de specialitate. La nivel local, primarul sau, la nivel județean, președintele consiliului județean poate delega administratorului public, în condițiile legii, ***calitatea de ordonator principal de credite.***

Eliberarea din funcție a administratorului public se face, de o manieră simetrică cu numirea, prin *dispoziție a primarului* sau a *președintelui consiliului județean,* după caz, în următoarele situații: a) *în situația în care durata contractului de management a expirat*; b) *ca urmare a condamnării definitive pentru una din infracțiunile prevăzute expres în Codul administrativ în contextul enumerării cerințelor specifice pentru încheierea contractului de muncă pentru angajații contractuali din autoritățile sau instituțiile publice*; c) *în situația în care administratorul public nu își îndeplinește obligațiile stabilite în sarcina sa prin contractul de management*; d) *în alte situații prevăzute de lege.*

Printr-o dispoziție expresă, Codul administrativ permite ca funcția de administrator public să se regăsească și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale, adică la nivelul sectoarelor municipiului București.

Totodată, art. 245 C.adm. permite *asociațiilor de dezvoltare intercomunitară* să decidă *desemnarea unui administrator public, funcție de conducere, pentru gestionarea serviciilor de interes general care fac obiectul asocierii.* În acest caz, *„recrutarea, numirea și eliberarea din funcție a administratorului public se fac pe baza unei proceduri specifice de către consiliile directoare ale acestora și sunt aprobate prin hotărâri ale adunărilor generale ale asociațiilor respective*".

§4. Secretarul general al unității administrativ-teritoriale

Tradițional, în administrația publică locală românească, pe lângă organele alese sau numite pe baza unor criterii politice, au existat și funcționari care au avut statutul de funcționari de carieră, care au asigurat și continuitatea (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 527).

După modelul european, alături de notar, a început să apară și la noi, funcția de **secretar al consiliului comunal**, funcție care, treptat, prin diferite organizări administrative, a înlocuit funcția de notar, preluând și atribuții ale acestuia.

Potrivit art. 242 alin. (1) C.adm.: „*Fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are* **un secretar general** *salarizat din bugetul local,* **funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau științe politice,** *ce asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emitere și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora*".

În plus, față de vechea reglementare care impunea studii superioare în domeniul administrației publice, pe lângă cele tradiționale, juridice, Codul administrativ a mai adăugat și posibilitatea unei specializări universitare în domeniul științelor politice.

Dacă în forma inițială a Legii nr. 215/2001, doar secretarii de la nivelul județului purtau denumirea de ***secretar general*** și aveau calitatea de înalți funcționari publici, cu ocazia modificărilor substanțiale ce fuseseră introduse prin Legea nr. 286/2006, dispăruse diferențierea dintre secretarii comunelor, orașelor și ai municipiilor, pe de-o parte, și secretarii județelor, pe de altă parte, toți purtând denumirea de **secretar al unității administrativ-teritoriale.**

Codul administrativ a revenit la denumirea de **secretar general** generalizând-o de la nivelul comunei până la cel al județului, acesta având calitatea de *funcționar public de conducere.*

Potrivit unei prevederi exprese, perioada de ocupare a acestei funcții constituie vechime în specialitatea studiilor. Asemenea vechii legi și Codul administrativ impune o serie de restricții în ocuparea funcțiilor de la nivelul unei autorități locale alese, astfel că secretarul general *nu poate fi soț, soție sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședintele consiliului județean, sub sancțiunea eliberării din funcție.*

Se păstrează firesc, incompatibilitatea funcției de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale cu calitatea de membru al unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție.

În ce privește regimul *recrutării, numirii, suspendării, modificării, încetării raporturilor de serviciu și regimul disciplinar* ale secretarului general al unității administrativ-teritoriale se aplică tot *Statutul funcționarilor publici* cu diferența considerabilă că acesta este parte a Codului administrativ, în prezent.

După cum se susține în doctrină, în condițiile în care autoritățile locale alese au o natură politică este firesc ca secretarul, ca tehnician *„apolitic"*, să asigure cu loialitate, obiectivitate și imparțialitate politică, continuitatea normală și legală a activității în administrația publică locală. Faptul că secretarul comunei, orașului sau județului nu poate face parte din partide politice nu trebuie să conducă însă la concluzia că acestuia îi este interzis dreptul de a exprima opinii politice. Important este ca ele să nu afecteze exercitarea obiectivă și corectă a funcției respective și să fie exprimate cu titlu personal și în afara activității profesionale (*C.C. Feurdean*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 93 și urm.).

Printre **atribuțiile secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale** enumerate de art. 243 C.adm., menționăm: a) *avizează proiectele de hotărâri și contrasemnează pentru legalitate dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv, ale consiliului județean, după caz*; b) *participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean*; c) *asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect*; e) *asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a actelor autorităților locale*; f) *asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean, și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunicarea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al ședințelor consiliului local, respectiv ale consiliului județean, și redactarea hotărârilor consiliului local, respectiv, ale consiliului județean*; g) *asigură pregătirea lucrărilor supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean și comisiilor de specialitate ale acestuia* etc.

Codul administrativ acordă funcția de *ordonator principal de credite pentru activitățile curente*, pentru secretarul general.

Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare. Spre exemplu, secretarul general de la nivelul administrației publice locale de bază comunică sesizarea pentru deschiderea procedurii succesorale camerei notarilor publici, precum și oficiului de cadastru și publicitate imobiliară, în a cărei circumscripție teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu, în anumite situații.

O atribuție importantă, ce nu era menționată expres în vechea lege, privește îndeplinirea, la cererea părților, a unor acte notariale, de către secretarii generali ai comunelor sau ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici.

Față de dispozițiile legislației anterioare în materie s-a apreciat că, deși se prevede că secretarul se bucură de stabilitate în funcție, din prevederea legală rezulta nu numai că acesta se află în subordinea primarului, dar și că se supune acelorași reguli ca și ceilalți funcționari publici din cadrul autorității locale autonome (*C.C. Feurdean*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 96).

Paradoxul reglementării era subliniat cu elocvență de aceeași autoare, care arăta că, deși secretarul este subordonatul primarului potrivit legislației în vigoare, el trebuie să confirme legalitatea deciziilor acestuia.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITAR

Prelegerea XXIV
Consiliul județean, președintele consiliului județean și prefectul

§1. Consiliul județean

Potrivit art. 122 alin. (1) din Constituția republicată: **„Consiliul județean este autoritatea administrației publice** *pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean".*

Potrivit art. 170 alin. (1) C.adm.: **„Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale,** *constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean".*

Această caracterizare, similară cu cea din vechea reglementare, a fost criticată pe motiv că reține doar un singur aspect al atribuțiilor consiliului județean, în realitate acesta dispunând și de alte atribuții, motiv pentru care *de lege ferenda* era sugerată următoarea definiție: consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean, *în scopul satisfacerii cerințelor colectivităților locale din acel județ și rezolvării problemelor de interes județean* (*D. Brezoianu,* op. cit., 2004, p. 414 și urm.).

În ce privește **alegerea consiliului județean,** art. 122 alin. (2) din Constituția republicată se rezumă la a preciza că acesta *este ales și funcționează în condițiile legii.*

Astfel, potrivit art. 170 alin. (2) C.adm.: *„consiliul județean este compus din consilieri județeni aleși în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale".*

„Numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor județului, conform populației după domiciliu raportate de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile", el variind între **30 de consilieri** pentru o populație de până la 350.000 de locuitori, inclusiv **și 36 de consilieri** pentru o populație de peste 650.000 de locuitori.

„Consiliul județean se completează cu președintele consiliului județean, ales în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale, **care are drept de vot și conduce ședințele acestuia.** Funcția de **președinte al consiliului județean** și funcția de **vicepreședinte al consiliului județean** sunt funcții de **demnitate publică".**

Pentru **constituirea consiliului județean** se aplică în mod corespunzător prevederile Codului administrativ privitoare la constituirea consiliului local. Validarea

mandatelor este realizată însă, la nivelul **tribunalului** în a cărui circumscripție se află unitatea administrativ-teritorială. Și în acest caz, încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesați la curtea de apel în a cărei circumscripție se află tribunalul.

În ce privește **atribuțiile consiliului județean**, erau stabilite ***șase categorii,*** în funcție de conținut, fiind apoi precizate atribuțiile concrete corespunzătoare fiecărei categorii. Chiar dacă cele mai multe atribuții au același obiect cu cel al atribuțiilor consiliilor locale, dar sunt exercitate la nivel de județ, unele sunt specifice numai consiliului județean (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 214).

Art. 173 C.adm. grupează următoarele categorii principale de atribuții ce revin consiliului județean:

a) **atribuții privind înființarea, organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean**, precum, alegerea celor 2 vicepreședinți dintre consilierii județeni, la propunerea președintelui sau a consilierilor etc.

b) **atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului**, precum aprobarea bugetului județului, a virărilor de credite, a modului de utilizare a rezervei bugetare și a contului de încheiere a exercițiului bugetar, la propunerea președintelui consiliului județean; stabilirea și aprobarea de impozite și taxe, în condițiile legii etc.

c) **atribuții privind administrarea domeniului public și privat al județului**, precum darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a județului etc.

d) **atribuții privind gestionarea serviciilor publice de interes județean**, precum asigurarea cadrului necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind: educația, sănătatea, cultura, tineretul, sportul, ordinea publică, situațiile de urgență etc.; emiterea avizelor, acordurilor și autorizațiilor date în competența sa prin lege etc.

e) **atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern,** precum: atribuția de a hotărî, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean etc.

f) **alte atribuții prevăzute prin lege.**

Mandatul consiliului județean este de 4 ani, *putând fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, datorită acestor situații, nu pot fi organizate alegeri* la timp. „*Mandatul consiliului județean* se *exercită de la data la care consiliul județean este legal constituit până la data la care consiliul județean nou-ales este legal constituit*" precizări care se regăsesc în conținutul art. 177 C.adm.

Ședințele ordinare ale consiliul județean sunt **lunare,** iar convocarea este realizată de către președintele consiliului județean. „*Consiliul județean se poate*

întruni și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar, pentru probleme urgente, care nu pot fi amânate până la următoarea ședință ordinară, la cererea președintelui consiliului județean sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului, ori, la solicitarea prefectului, adresată președintelui consiliului județean, în cazuri excepționale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, pentru apărarea ordinii și liniștii publice".

Convocarea consiliului județean se face în scris, prin intermediul ***secretarului general al județului***, în termen de 5 zile, pentru ședințele ordinare și în termen de 3 zile pentru ședințele extraordinare.

În ce privește **cvorumul** necesar pentru desfășurarea ședințelor, art. 180 C.adm. prevede necesitatea prezenței ***majorității consilierilor județeni în funcție, prezența acestora fiind obligatorie.*** „*Se consideră prezenți la ședință și consilierii județeni care participă prin utilizarea oricăror mijloace electronice*" potrivit unei completări foarte recente aduse prin O.U.G. nr. 61/2020.

În exercitarea atribuțiilor sale, **„consiliul județean adoptă hotărâri cu majoritate calificată, absolută sau simplă**, după caz. (...) *Hotărârile se semnează de președinte sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele consiliului județean sau consilierul județean care a condus ședința și se contrasemnează de secretarul general al județului*".

În ce privește **răspunderea consilierilor județeni**, vom reține că sunt aplicabile aceleași dispoziții ale Codului administrativ privind *răspunderea, sancționarea* și *încetarea mandatului* consilierilor locali.

Mandatul de consilier județean se suspendă potrivit acelorași situații enumerate în art. 203 C.adm., în care se suspendă mandatul de consilier local.

Consiliul județean se dizolvă de drept în aceleași condiții ca și consiliul local sau prin **referendum local la nivel județean.**

Potrivit art. 183 alin. (2) C.adm.: „*Președintele consiliului județean, vicepreședinții consiliului județean, secretarul general al județului, prefectul sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ*" cu privire la cazurile de dizolvare, instanța urmând să analizeze *situația de fapt și să se pronunțe „cu privire la dizolvarea consiliului județean. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului*".

„*Consiliul județean poate fi dizolvat prin referendum local la nivel județean, organizat în condițiile legii (...) Referendumul local la nivel județean este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în unitatea administrativ-teritorială. Activitatea consiliului județean încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul referendumului a fost validat în condițiile legii*".

Potrivit art. 186 alin. (1) C.adm.: „*Până la constituirea noului consiliu județean, problemele curente ale administrației județului sunt rezolvate de președintele*

consiliului județean sau, în absența acestuia, de secretarul general al județului, care acționează pe baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin ministerul cu atribuții în domeniul administrației publice.

În situația excepțională în care consiliul județean este dizolvat, în condițiile stabilite de Codul administrativ, *președintele consiliului județean se află în imposibilitatea exercitării atribuțiilor sale* datorată unor situații prevăzute în Codul administrativ, *iar funcția de secretar general al județului este vacantă, prefectul numește prin ordin o persoană prin detașare*, în condițiile prevăzute de Codul administrativ în partea consacrată Statutului funcționarilor publici, *care să exercite atribuțiile de secretar general al județului pentru a rezolva problemele curente ale județului, până la ocuparea funcției publice de conducere de secretar general al unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii. Persoana desemnată trebuie să îndeplinească condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor necesare pentru ocuparea acestei funcții,* prevăzute în Cod.

§2. Președintele consiliului județean

Față de conținutul art. 122 din Constituția republicată ce se referă doar la *consiliul județean*, de-a lungul vremii a fost pusă în discuție constituționalitatea acestei autorități a administrației publice locale de la nivelul județului, existând în anul 2008, urmare a alegerii directe a președintelui consiliului județean, o sesizare a Curții Constituționale, în acest sens.

Astfel, prin Decizia nr. 305/2008, Curtea Constituțională a respins sesizarea ca fiind neîntemeiată, în ansamblul ei, argumentându-se în ce privește neconstituționalitatea alegerii prin vot uninominal a președintelui consiliului județean, astfel: *„Dispozițiile legale criticate sunt reglementări de susținere a dispozițiilor constituționale privitoare la autonomia locală, în virtutea cărora alegerea prin vot uninominal a președintelui consiliului județean este rezultatul votului popular și nu al unor tranzacții politice ale competitorilor electorali"*. Se pare că, în anul 2016, opțiunea majorității parlamentare, care a contribuit la adoptarea Legii nr. 115/2015, a fost în sensul revenirii la riscul *„unor tranzacții politice ale competitorilor electorali"* la care se referea Curtea Constituțională în a sa decizie. Dincolo de caracterul ambiguu, neconcludent, al poziției jurisdicției constituționale, problema a rămas deschisă cercetării doctrinare.

Potrivit unei opinii, *președintele consiliului județean* reprezintă o *autoritate administrativ-executivă, distinctă*, stabilită de legiuitor care, pe lângă atribuțiile de conducere a lucrărilor consiliului județean, dispune și de atribuții proprii (*I. Vida, I.C. Vida,* op. cit., 2012, p. 407).

De reținut și poziția prin care s-au exprimat rezerve cu privire la oportunitatea și chiar constituționalitatea unei asemenea soluții. De vreme ce în Constituție se vorbește numai despre consiliul județean, ca autoritate a administrației publice, cum justificăm crearea, prin lege, a încă unei autorități a administrației publice cu drept de a emite acte normative, anume președintele? Constituția în art. 122 alin. (2) face

trimitere la lege în ceea ce privește fixarea condițiilor pentru alegerea și funcționarea consiliului județean, trebuie înțeles că ideea de funcționare presupune și crearea de noi organe? (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 534 și urm.).

De altfel, într-un studiu consacrat analizei unora din modificările aduse de Legea nr. 286/2006, Legii administrației publice locale, au fost evidențiate inadvertențele legiuitorului în ce privește statutul *președintelui consiliului județean*, care fie era calificat ca *autoritate executivă*, în enumerarea *autorităților executive*, în art. 2, fie era ignorat, în dispozițiile care enumeră doar actele primarului, consiliului local și consiliului județean referindu-se la *actele autorităților administrației publice locale și comunicarea lor* (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2007, p. 132 și urm.).

Într-o analiză a Legii nr. 115/2015, aceeași autoare subliniază că, potrivit art. 1, *„aceasta reglementează regimul alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale – consilii locale, consilii județene, primari și președinți ai consiliilor județene"*, formulare din care ar rezulta că toate subiectele enumerate, inclusiv ***președinții consiliilor județene*** ar avea calitatea de autorități ale administrației publice locale (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 67).

Modificările ulterioare, prin care s-a revenit la *alegerea indirectă* a președintelui consiliului județean prin votul consilierilor județeni, dar și eliminarea sa din rândul autorităților administrației publice locale care exercită autonomia locală au dus la calificarea mai degrabă ca un *organ de conducere cu caracter executiv al consiliului județean* (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 69).

Reținem deci, în sinteză că, deși înaintea alegerilor locale generale din **2008**, se trecuse la ***alegerea directă a președintelui consiliului județean***, consacrat expres ca autoritate executivă, la nivelul județului, la alegerile locale generale din **5 iunie 2016** s-a revenit la ***alegerea indirectă a președintelui consiliului județean***, așa cum se procedase cu ocazia alegerilor locale generale din anii 1996, 2000 și respectiv, 2004.

Astfel, după derularea a două mandate în care președintele consiliului județean fusese ales prin vot direct (2008-2012, 2012-2016), Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale consacră alegerea acestuia, prin *„votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție"*.

Prin O.U.G. nr. 40/2019 s-a intervenit asupra dispozițiilor Legii nr. 115/2015 în materie, astfel că, la următoarele alegeri locale generale, ***președintele consiliului județean*** va fi ales prin vot direct, dintr-un singur tur de scrutin, fiind vorba de candidatul care întrunește cel mai mare număr de voturi valabil exprimate și doar în caz de egalitate între primii doi candidați se va organiza un nou tur de scrutin.

Nici Codul administrativ nu a rezolvat ambiguitatea legislativă privitoare la președintele consiliului județean, probabil tot din prudență față de prevederile Legii fundamentale. Astfel, după cum am arătat în prelegerea consacrată teoriei organizării administrației publice, deși art. 3 C.adm. enumeră ca **autorități ale administrației publice locale** doar *consiliile locale, primarii și consiliile județene*, în schimb, art. 5 lit. n) C.adm., enumeră ca **autorități executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale** atât *primarii* cât și *președintele consiliului județean*.

Validarea mandatului președintelui consiliului județean se realizează de către ***tribunalul*** în a cărui circumscripție se află unitatea administrativ-teritorială. Durata mandatului președintelui consiliului județean ca și a vicepreședinților este egală cu durata mandatului consiliului județean și constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite, potrivit unor dispoziții care se regăsesc în art. 187 C.adm.

Consiliul județean alege dintre membrii săi 2 vicepreședinți cu *votul secret al majorității absolute*. Aceștia își păstrează statutul de consilier județean pe durata exercitării mandatului, fără a primi indemnizația aferentă. „*Eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean se poate face de consiliul județean, prin vot secret, cu majoritatea a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea temeinic motivată a cel puțin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului județean. La deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a vicepreședintelui consiliului județean participă și votează consilierul județean care candidează la funcția de vicepreședinte al consiliului județean, respectiv vicepreședintele consiliului a cărui eliberare din funcție se propune*".

Rolul **președintelui consiliului județean** este acela de a **reprezenta județul** *în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum* **și în justiție**. „*Președintele consiliului județean răspunde în fața alegătorilor de buna funcționare a administrației județene*". Urmare a alegerii directe, Codul administrativ consacră răspunderea acestuia în fața celor care l-au ales.

De altfel, consacrarea răspunderii președintelui consiliului județean în fața consiliului județean fusese introdusă ca o consecință a revenirii la alegerea indirectă a acestuia, (*R.N. Petrescu*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 69).

Aparatul de specialitate al consiliului județean este subordonat **președintelui** acestuia. „*Președintele consiliului județean* asigură *respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative*".

Potrivit art. 191 alin. (1) C.adm.: „*Președintele consiliului județean îndeplinește*, în condițiile legii, *următoarele categorii principale de atribuții:* a) *atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor publice de interes județean și a societăților și regiilor autonome de interes județean;* b) *atribuții privind relația cu consiliul județean*; c) *atribuții privind bugetul județului*; d) *atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale*; e) *atribuții privind serviciile publice de interes județean*; f) *alte atribuții prevăzute de lege*".

O prevedere importantă privește necesitatea ca, „*în situații de urgență sau de forță majoră, președintele consiliului județean, în calitatea sa de vicepreședinte al comitetului pentru situații de urgență*" să colaboreze cu prefectul județului.

În exercitarea atribuțiilor sale, președintele consiliului județean emite **dispoziții cu caracter normativ** sau **individual**, care devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz, după 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

Potrivit art. 192 alin. (1) C.adm.: *„În caz de vacanță a funcției de președinte al consiliului județean, de suspendare a mandatului președintelui consiliului județean, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuțiile acestuia sunt exercitate de drept de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean, prin vot secret cu majoritatea absolută, cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției de președinte al consiliului județean".*

§3. Prefectul

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite, inerente, unele având o determinare economică obiectivă, iar altele fiind determinate de considerente politice. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind chiar unul dintre acestea. De aici legătura organică între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică de ce *în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie se află un reprezentant al Statului, mai exact al executivului*, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile locale, inclusiv ale *comunităților autonome* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 466).

În majoritatea statelor europene există la eșalonul local intermediar *reprezentanți ai Statului*, care exercită cel mai adesea funcții de *poliție administrativă*, de *administrație generală* și de *control al actelor autorităților locale*.

Prefectul este un reprezentant al Guvernului în teritoriu, motiv pentru care este și calificat ca **administrație de stat în teritoriu**, răspunzând principiului **deconcentrării administrative**.

Potrivit art. 123 din Constituția republicată: *„(1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București. (2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. (3) Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică. (4) Între prefecți pe de-o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. (5) Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept".*

Dacă inițial, instituția prefectului a fost reglementată într-un capitol distinct al Legii administrației publice locale, ulterior a fost adoptată o lege specială, Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, pentru ca în prezent, **prefectul**

și instituția prefectului să fie reglementate în partea a IV-a a Codului administrativ alături de **serviciile publice deconcentrate. Legea nr. 340/2004 a fost abrogată expres prin art. 597 alin. (2) lit. a) C.adm.**

Apreciem ca fiind corectă reglementarea prefectului într-o parte distinctă de partea consacrată ***administrației publice locale***, prefectul fiind parte a **administrației publice de stat în teritoriu**, alături de **serviciile publice deconcentrate.**

Deși o lungă perioadă de timp, prefectul a avut rol politic, în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu, în consens cu rolul său consacrat constituțional, Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției a prevăzut că: *„În funcțiile de* **prefect** *și* **subprefect** *pot fi numite persoanele care îndeplinesc condițiile prevăzute de prezentul titlu* (*Reglementări privind funcția publică și funcționarii publici* – s.n.) *pentru numirea ca* **înalt funcționar public, începând cu anul 2006**, *în mod eșalonat, în baza hotărârii Guvernului"*.

O.U.G. nr. 179/2005 reglementase modalitatea în care *prefecții* și *subprefecții* în funcție la data intrării sale în vigoare urmau să fie numiți în funcții publice de *prefect* și, respectiv, de *subprefect*, în urma promovării unui examen de *atestare pe post*. Era vorba despre o procedură care nu se regăsește printre cele prin intermediul cărora se dobândește statutul de *funcționar public*, în general și de *înalt funcționar public*, în particular (*N.R. Stoian*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 121).

Numirea în funcțiile publice respective s-a făcut începând cu data de 1 ianuarie 2006, condițiile de organizare și desfășurare a examenului de atestare pe post fiind stabilite prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Începând cu data de 1 ianuarie 2006 și funcția publică de **secretar general** al prefecturii s-a transformat în funcția publică de **subprefect**.

Din analiza practicii guvernamentale ulterioare s-a constatat că fiecare schimbare în structura forțelor politice care și-au asumat pe o perioadă de timp, soarta guvernării a adus după sine și modificarea corpului înalților funcționari publici care ocupau la acel moment, funcția de prefect sau subprefect. S-au înregistrat modificări periodice ale celor care ocupau aceste funcții a căror singură rațiune a fost de natură politică (*N.R. Stoian*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 121).

Criteriul aplicat de fiecare dată a fost cel al *mobilității*, criteriu apreciat în doctrină, mai degrabă ca o veritabilă situație de încetare a raportului de serviciu al înaltului funcționar public, respectiv, ca o nouă situație de intrare într-un nou raport de serviciu cu un alt angajator decât ca o modalitate de modificare a unui asemenea raport (*I. Alexe*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 47 și urm.).

Și în prezent, „funcțiile de **prefect** și de **subprefect** sunt funcții din categoria **înalților funcționari publici**", potrivit art. 250 C.adm.

Astfel, deși, în proiectul de lege privind Codul administrativ adoptat de Parlament a cărei neconstituționalitate a fost constatată prin Decizia nr. 681/2018, prefectul nu mai intra în categoria înalților funcționari publici, O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul

administrativ păstrează substanța calificării anterioare, prefectul și subprefectul rămânând „apolitici".

Aceasta deși, tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ aprobate prin H.G. nr. 196/2016 urmăreau să rezolve disfuncționalitatea, stabilind că, pe baza prevederilor constituționale, Codul administrativ *își propune să clarifice rolurile, funcțiile și competențele* celor două categorii de organisme ce răspund principiului deconcentrării administrative, prefectul și serviciile publice deconcentrate la nivel teritorial, *astfel încât să își poată îndeplini misiunile în domeniile de competență.*

În pofida modificărilor legislative privind statutul *prefectului*, și în doctrină, funcția prefectului a fost calificată ca fiind mai degrabă una *politică*, decât una *profesională*, aflată la voința Guvernului. Garanțiile acordate prefecților în materia stabilității carierei sunt slabe, schimbarea din funcție putând fi decisă discreționar de către guvern, în numele *mobilității în funcție* (*E. Bălan*, op. cit., 2008, p. 99).

Art. 249 C.adm. consacră **rolul prefectului și al subprefectului** și preia o parte din art. 123 din Constituție, adăugând atribuția prefectului de ***a asigura conducerea comitetelor județene pentru situații de urgență.***

Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de **doi subprefecți**. Prefectul municipiului București este ajutat de **trei subprefecți**. Atribuțiile subprefectului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, și anume, H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004.

În prezent, prefectul are **două sarcini esențiale** în calitate de reprezentant al statului în teritoriu.

Pe de-o parte, *prefectul conduce activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor* (avizând numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor acestora), precum și *activitatea celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.*

Spre deosebire de art. 123 alin. (5) din Constituție care identifică expres autoritățile ale căror acte pot fi atacate în instanța de contencios administrativ, art. 249 alin. (4) C.adm. păstrează formularea generală din legea anterioară stabilind că prefectul ***asigură verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale*** și ***poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele acestora pe care le consideră ilegale***, fără a enumera autoritățile locale alese ale căror acte sunt supuse controlului.

Dacă în ce privește prima sarcină menționată, în practica administrativă și, implicit, în doctrină nu s-au ridicat probleme majore, în schimb, în ce privește *controlul de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale*, cadrul legislativ, deși supus unor amendamente importante de-a lungul vremii, s-a dovedit imprecis, plin de contradicții și inconsecvențe, atât sub aspectul tehnicii de redactare, cât și sub aspectul unor chestiuni de fond nerezolvate cu trecerea timpului (*D. Apostol Tofan*, loc. cit., în A.U.B., seria Drept, II/2006, p. 56 și urm.).

Prevederea cadru privind ***controlul de legalitate exercitat de prefect*** asupra actelor autorităților administrației publice locale se regăsește, sub titlul marginal

Tutela administrativă, în art. 3 al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 potrivit căruia: *„Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1) și începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect (...) Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru".*

Constatăm că atât art. 123 alin. (5) din Legea fundamentală, cât și art. 255 C.adm. se referă doar la *controlul actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului* omițând categoria *actelor administrative ale președintelui consiliului județean*, deși acesta este identificat de art. 5 lit. n) C.adm. ca *autoritate executivă*, iar în practica administrativă, controlul exercitat de prefect a vizat în mod tradițional și *actele acestuia*. Prevederea din Legea contenciosului administrativ are un caracter general, ea referindu-se generic la *actele emise de autoritățile administrației publice locale,* printre care urmează să enumerăm și *președintele consiliului județean*, chiar dacă Legea fundamentală nu o face.

În ce ne privește considerăm că, admiterea controlului de legalitate exercitat de către prefect și asupra *actelor președintelui consiliului județean* trebuie direct corelată cu admiterea calificării *președintelui consiliului județean* ca o veritabilă autoritate a administrației publice locale alături de cele trei categorii de autorități publice locale identificate expres de prevederile constituționale, și anume *consiliul județean, consiliul local* și *primarul*. Atâta timp, cât Codul administrativ îi conferă un *statut juridic* aparte, stabilindu-i durata mandatului, rolul, atribuțiile, actele emise în exercitarea atribuțiilor și răspunderea, identificându-l ca fiind o autoritate executivă, la nivelul județului, este de la sine înțeles că prefectul ar trebui să exercite controlul de legalitate și asupra actelor acestuia.

Problema esențială, cu incidență în practica administrativă, rămâne însă, problema *termenelor în care prefectul poate acționa*. Este vorba despre termenul de **6 luni** prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 la care trimite chiar art. 3 alin. (1) din aceeași lege sau, după caz, de *un an* de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, în cazul *actelor administrative individuale*, urmând ca și pentru *actele administrative normative* să se aplice aceleași prevederi, trimiterea vizând exclusiv art. 11 alin. (1) din aceeași lege.

Momentul de la care termenul de 6 luni începe să curgă este cel al luării la cunoștință efectiv de către prefect a actului administrativ considerat ilegal, precizare care trebuie corelată cu prevederea din Codul administrativ potrivit căreia secretarul general are obligația comunicării către prefect a actelor emise de consiliul local sau de primar, respectiv de consiliul județean și președintele acestuia, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii.

În doctrină se susține și poziția conform căreia, termenul de 6 luni s-ar referi doar la actele administrative individuale în timp ce, actele administrative normative ar putea să fie atacate oricând și de prefect, concluzie ce rezultă din modul în care sunt ordonate dispozițiile art. 11 din Legea nr. 554/2004, primele 3 alineate referindu-se la termenele

de promovare a acțiunii în anularea actelor administrative individuale, fără a face distincție între titularul acțiunii, respectiv, natura juridică a acesteia (contencios subiectiv sau contencios obiectiv), iar alin. (4) se referă la acțiunea în anularea actelor administrative normative, indiferent de calitatea reclamantului (*A. Trăilescu, A. Trăilescu*, op. cit., 2018, p. 74).

Într-o opinie radicală, se afirmă că termenul de prescripție de 6 luni prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea contenciosului nu poate fi acceptat în cazul prefectului, fiind o acțiune menită să ocrotească interesul public ce nu ar trebui supusă vreunui termen de prescripție (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2015, p. 66).

În ceea ce ne privește, considerăm că acceptarea caracterului imprescriptibil al acțiunii prefectului împotriva actelor autorităților locale autonome poate afecta principiul securității juridice consacrat de doctrina administrativă occidentală, dar mai ales, de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Potrivit art. 251 alin. (1) și (2) C.adm., „(1) *Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București.* (2) *Numirea și eliberarea din funcție a prefecților și a subprefecților se fac prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului care coordonează instituția prefectului*". Este evident caracterul politic al numirii prefectului, care potrivit Legii fundamentale este reprezentantul Guvernului în teritoriu și implicit urmărește realizarea programului de guvernare la nivelul județului. Și atribuțiile prefectului sunt grupate pe categorii, ca și în cazul autorităților locale alese, fiecare din categoriile respective fiind clarificate în articole ulterioare.

Prefectul îndeplinește următoarele categorii de atribuții: „a) *atribuții privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale și respectării ordinii publice*; b) *atribuții în exercitarea rolului constituțional de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale*; c) *atribuții privind verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea actelor administrative ale acestor autorități pe care le consideră ilegale*; d) *atribuții de îndrumare, la cererea autorităților administrației publice locale, privind aplicarea normelor legale din sfera sa de competență*; e) *atribuții în domeniul situațiilor de urgență*". Codul prevede și alte atribuții în sarcina prefectului, iar unele atribuții îi pot fi conferite și prin alte legi organice.

Subprefectul este subordonat prefectului și este înlocuitorul de drept al acestuia, iar atribuțiile acestuia sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Art. 261 C.adm. preia alin. (4) al art. 123 din Constituție precizând că: „*între prefecți, pe de-o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții consiliilor județene, pe de altă parte*, nu există *raporturi de subordonare*" și în consecință, relațiile dintre acestea se concretizează în raporturi de colaborare.

„*Pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin se organizează și funcționează instituția prefectului, sub conducerea prefectului*" stabilește art. 265 C.adm., viziune păstrată din vechea reglementare cu care nu putem fi de acord,

prefectul fiind o autoritate a administrației publice de stat în teritoriu, iar noțiunea de ***instituție*** având o altă semnificație reținută în partea introductivă a materiei.

Mai mult decât atât, se precizează, total inadecvat în opinia noastră, că *„instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, cu buget propriu, aflată în subordinea Guvernului"*. Or, potrivit dispozițiilor constituționale, prefectul nu poate constitui o *instituție publică*, în sensul în care această sintagmă se regăsește consacrată în legislație. Codul administrativ trebuia să pună la dispoziția prefectului un aparat de specialitate, prefectul fiind o autoritate unipersonală.

„Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite **acte administrative cu caracter individual** sau **normativ**, numite ordine", potrivit art. 275 alin. (1) C.adm. „Ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică potrivit legii". Ordinul prefectului cu caracter normativ devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică, iar ordinul prefectului cu caracter individual devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate.

Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată ministerului cu atribuții în domeniul de resort. Ministrul care coordonează instituția prefectului poate propune Guvernului ***revocarea ordinelor emise de prefect*** care au caracter normativ sau a celor prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, precum și a celor emise în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență *dacă le consideră nelegale sau netemeinice*, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil și nu au produs efecte juridice și pot leza interesul public.

În mod evident, o asemenea dispoziție nu s-ar putea baza decât pe existența unor raporturi de subordonare între Guvern, prin ministerul de resort, pe de-o parte și prefect, pe de altă parte. Or, potrivit regimului juridic aplicabil prefectului, față de calitatea sa de ***înalt funcționar public***, exercitarea unei asemenea forme de control, care să poată duce la revocarea actelor acestuia, nu pare firească.

Art. 267 C.adm. se referă la **colegiul prefectural**, compus din prefect, subprefect și conducătorii serviciilor publice deconcentrate, ce se convoacă de către prefect cel puțin o dată pe lună.

Art. 268 C.adm. reglementează **Cancelaria prefectului**, organizată în cadrul instituției prefectului, sub forma unui *compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcții de execuție de specialitate specifice: directorul cancelariei, consilier, consultant și secretarul cancelariei.*

Art. 269 C.adm. se referă la **oficiile prefectorale** ce pot fi organizate, de către prefect, prin ordin, în cadrul numărului de posturi și al fondurilor aprobate anual, *cu avizul conform al ministerului de resort.* În municipiul București se poate organiza câte un oficiu prefectural în fiecare sector. ***Oficiile prefectorale*** fac parte integrantă din instituția prefectului și sunt conduse de către un ***șef al oficiului prefectural***, care deține o funcție publică de conducere specială.

În exercițiul funcțiilor lor, **prefectul și subprefectul răspund administrativ, civil sau penal, după caz,** în condițiile legii și ale Codului administrativ.

Repere bibliografice (Administrația publică)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 249-543.

Antonie Iorgovan, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicații și jurisprudență, ed. a II-a, Ed. Kullusys, București, 2006.

Antonie Iorgovan, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a III-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 115-142, p. 175-243.

Dana Apostol Tofan, Instituții administrative europene, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 51-104, p. 110-150.

Emil Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 45-96, p. 102-123.

Emil Bălan, Drept administrativ și procedură administrativă, Ed. Universitară, București, 2002, p. 98-106, p. 119-127.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, București, 2004, p. 39-59, p. 279-314, p. 317-424, p. 435-455.

Florin Coman Kund, Liviu Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 105-289.

Liviu Coman Kund, Sisteme administrative europene, ed. a II-a, revăzută și actualizată, Casa de Presă și Editură „Tribuna", Sibiu, 2003, p. 28-34, p. 56-72, p. 93-113.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a II-a, revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 231-349.

Corneliu Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a V-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 137-205, p. 206-280.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 116-399.

Alexandru Negoiță, Drept administrativ, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 52-54, p. 55-79, p. 83-89.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Cerma, București, 1998, p. 377-410, p. 421-514.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 53-58, p. 61-252.

Eugen Popa, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 5-35, p. 63-67, p. 76-218.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a IV-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 331-356.

Mircea Preda, Benonica Vasilescu, Drept administrativ. Partea specială, ediție actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 9-260.

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 98-207, p. 747-897.

Ioan Santai, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, ed. parțial revizuită, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2014, p. 82-121, p. 281-482.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 566-779.

Anton Trăilescu, Drept administrativ, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 11-85.

Benonica Vasilescu, Drept administrativ, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 11-290.

Verginia Vedinaș, Drept administrativ, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 106-302.

Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, Puterea executivă și administrația publică, ed. a II-a, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012.

Emanuel Albu, Administrația ministerială în România, Ed. All Beck, București, 2004.

Dana Alexandru, Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative, Ed. Pro Universitaria, București, 2013.

Ioan Alexandru, Autocrația electivă vs. Democrația parlamentară, Ed. Universul Juridic, București, 2015.

Mihai-Cristian Apostolache, Primarul în România și Uniunea Europeană, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

Radu Carp, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003.

Liviu Coman Kund, Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2005.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004.

Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Antonie Iorgovan, Revizuirea Constituției. *Explicații și comentarii*, Ed. Rosetti, București, 2003.

Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992.

Ion Deleanu, Tratat de drept constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 645-668, p. 698-746.

Bogdan Dima, Sisteme de guvernare în democrațiile din centrul și sud-estul Europei, Ed. Hamangiu, București, 2015.

Bogdan Dima, Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă, Ed. Hamangiu, București, 2014.

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 316-319.

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 121-148, p. 160-167, p. 224-347.

Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 40.

Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, Constituția României, comentată și adnotată, Ed. Lumina Lex, București, 1997.

Marian Enache, Modalitățile controlului parlamentar, Ed. Universul Juridic, București, 2014.

Marian Enache, Proceduri parlamentare, Ed. Universul Juridic, București, 2013.

Marian Enache, Democrația parlamentară, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

Marian Enache, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iași, 1998.

Cristina Cornelia Feurdean, Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale, Ed. Universul Juridic, București, 2018.

Manuel Guțan, Istoria administrației publice românești, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2006.

Cristian Ionescu, Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2013.

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2001.

Rozalia Lazăr, Legalitatea actului administrativ, Ed. All Beck, București, 2004.

Cezar Corneliu Manda, Manualul colectivităților locale din România. Aspecte teoretice și aplicații practice, Ed. C.H. Beck, București, 2018.

Corneliu Manda, Cezar Manda, Dreptul colectivităților locale, Ed. Lumina Lex, București, 2002.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, București, 2017.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Ordonanța guvernamentală, ed. a II-a, revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2002.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Studii constituționale 2, Ed. Actami, București, 1998, p. 32-77, p. 144-150.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995, p. 102-114, p. 199-202.

Mihai Oroveanu, Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale, Ed. Cerma, București, 1992, p. 139-158.

Eugen Popa, Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept, Ed. Servo-Sat, Arad, 1999.

Eugen Popa, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, București, 1999.

Eugen Popa, Contenciosul administrativ obiectiv, Ed. Servo-Sat, Arad, 1999.

Eugen Popa, Controlul de legalitate al prefectului, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997.

Corneliu-Liviu Popescu, Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All Beck, București, 1999.

Cătălin-Silviu Săraru, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale 2004-2014, Ed. C.H. Beck, București, 2015.

Violeta-Irina Stratan, Autonomie locală și subsidiaritate în dreptul francez și în dreptul român, Ed. Universul Juridic, București, 2014.

Camelia-Rodica Tomescu, Raporturile dintre Guvern și Parlament, Ed. C.H. Beck, București, 2012,

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, ed. 4 – revizuită și adăugită, Ed. C.H. Beck, București, 2018.

Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, Teoria generală a dreptului, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 108-119.

Ioan Vida, Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, ed. a V-a revizuită și completată, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 190-211.

Ioan Vida, Procedura legislativă, Ed. Crater, București, 1999, p. 115-184.

Ioana Cristina Vida, Exercițiul atribuțiilor Președintelui României, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2014.

Genoveva Vrabie, Organizarea politico-etatică a României, vol. II, ed. a IV-a, revăzută și adăugită, cu participarea lui *Marius Bălan*, Institutul European, Iași, 2004.

II. Studii, articole (prelegerea IX)

Ioan Alexandru, Administrația publică și integrarea europeană, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 114-124.

Dana Apostol Tofan, Organizarea administrației publice românești în context european, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2008, p. 127-181.

Emil Bălan, Misiuni și mijloace ale Administrației Publice-elemente ale unei „Constituții administrative" a României, în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 39-45.

Ovidiu Podaru, În căutarea autorului actului administrativ (I) – eseu asupra competenței organelor administrative, în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 12-31; În căutarea autorului actului administrativ (II) – eseu asupra competenței organelor administrative, în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 39-56.

Raluca Iuliana Stoicea (*Epureanu*), Aspecte privind conceptul asocierii în dreptul administrativ, în Curierul Judiciar nr. 8/2017, p. 447-452.

Verginia Vedinaș, Daniela Ciochină, Priorități ale revizuirii Constituției din perspectiva reglementării administrației publice, în Revista de Drept Public nr. 1/2013, p. 64-68.

Daiana Maura Vesmaș, Iordan Nicola, Unele considerații teoretice privind relația dintre personalitatea de drept public, capacitatea și competența de drept administrativ, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 50-61.

II. Studii, articole (prelegerea X)

Dana Apostol Tofan, Primele reflecții cu privire la Raportul Comisiei Prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România, în Curierul Judiciar nr. 4/2009, p. 212-216.

Dumitru Brezoianu, Considerații cu referire la forma statului, în Dreptul nr. 2/2013, p. 89-102.

Mircea Criste, Considerente privind Raportul Comisiei Prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România, în Curierul Judiciar nr. 10/2010, p. 578-582.

Ștefan Deaconu, Aurora Damcali, Rolul Curții Constituționale de garant al respectării procedurii de alegere a Președintelui României – Experiența anului 2014, în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 72-80.

Victor Duculescu, O temă de dezbatere între oamenii politici și juriștii români: modificarea Constituției, în Juridica nr. 7/2000, p. 249-253.

Marian Enache, Natura și semnificația politico-juridică ale Decretului-Lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, în Revista de Drept Public nr. 2/1998, p. 28 și urm.

Manuel Guțan, Raporturile dintre Președinte, Guvern și Parlament în perspectiva revizuirii Constituției României, în Revista de Drept Public nr. 1/2013, p. 93-109.

Cristian Ionescu, Câteva comentarii pe marginea art. 83 din Constituția României revizuită în 2003. O problemă controversată privind durata mandatului de președinte al României, în Dreptul nr. 1/2017, p. 121-127.

Cristian Ionescu, Fundamentele și esența raporturilor politice între Parlament și Guvern în sistemul constituțional românesc, în Curierul Judiciar nr. 3/2012, p. 159-162.

Cristian Ionescu, Rolul și funcțiile Președintelui României în sistemul constituțional românesc, în Dreptul nr. 11/1996, p. 36-47.

Sofia Popescu, Regimul politic și constituțional din România, în Studii de Drept Românesc nr. 2/2009, p. 137-147.

Alexandrina Șerban, Regimurile politice, cu privire specială asupra regimului politic semi-prezidențial, în Curierul Judiciar nr. 3/2007, p. 110-120.

Camelia Tomescu, Raporturile dintre șeful statului și primul-ministru în țările Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 3/2009, p. 51-64.

Corneliu Turianu, Discuție în legătură cu eventuala modificare a reglementării imunității parlamentare și a șefului statului, în Dreptul nr. 7/2001, p. 30 și urm.

Verginia Vedinaș, Regimul juridic al funcționarilor publici din cadrul Administrației prezidențiale, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2001, p. 57-64.

Maria Vesmaș, Rolul și locul Președintelui României în sistemul autorităților publice ale statului român, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 69-73.

Genoveva Vrabie, Echilibrul puterilor în România. Evoluția raporturilor dintre puterile statului în perioada post-decembristă, în Curierul Judiciar nr. 4/2010, p. 218-223.

Genoveva Vrabie, O posibilă revizuire a Constituției. Regim politic parlamentar în România postdecembristă?, în Revista de Drept Public nr. 2/2007, p. 95-103.

Genoveva Vrabie, Rolul și funcțiile Președintelui României, în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 69-75.

II. Studii, articole (prelegerea XI)

Alexandru Bajdechi, Șerban-Mugurel Sârbu, Referendumul național inițiat de Președintele României – între conflict și mediere, în Revista de Drept Public nr. 1/2017, p. 170-184.

Ioan Chelaru, Considerații referitoare la procedura parlamentară a reexaminării legilor din inițiativa Președintelui României, în Dreptul nr. 6/2016, p. 89-93.

Mihai Constantinescu, Ioan Vida, Promulgarea legii, în Dreptul nr. 6/2000, p. 9-24.

Ștefan Deaconu, Președintele României și raporturile sale constituționale cu Parlamentul, în Dreptul nr. 3/2009, p. 34-46.

Ștefan Deaconu, Câteva considerații privind referendumul național consultativ în România, în Dreptul nr. 11/2007, p. 38-49.

Alexandru Domșa, Referendumul – între utilitate și populism, în Curierul Judiciar nr. 5/2019, p. 271-275.

Cristian Ionescu, Unele reflecții pe marginea art. 77 din Constituția României, republicată, în Curierul Judiciar nr. 6/2009, p. 337-339.

Ioan Pascu, Ioan Lascu, Statul de drept și starea de necesitate, în Dreptul nr. 10/1999, p. 73-77.

Corneliu Liviu Popescu, Referendumul consultativ privind parlamentul unicameral și reducerea numărului parlamentarilor, în Curierul Judiciar nr. 10/2009, p. 543-547.

Ramona Delia Popescu, Comentariu asupra jurisprudenței Curții Constituționale privind procedura reexaminării legii ca urmare a solicitării Președintelui României, în A.U.B., seria Drept, I/2012, p. 108-115.

Viorel Siserman, Starea de asediu și starea de urgență în România, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2002, p. 131-160.

Mariana Stancu-Țipișcă, Instituirea stării de alertă – între exigențele constituționale și puterea discreționară a autorităților publice, în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 32-38.

Alexandrina Șerban, Dizolvarea Parlamentului în republicile semiprezidențiale, în Curierul Judiciar nr. 7/2009, p. 398-401.

Alexandrina Șerban, Atribuții ale Președinților în republicile semi-prezidențiale – dizolvarea parlamentului, în Studii de Drept Românesc nr. 2/2009, p. 177-183.

Genoveva Vrabie, Atribuțiile Președintelui României, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996, p. 3-16.

II. Studii, articole (prelegerea XII)

Dana Apostol Tofan, Reprezentantul României la Consiliul European. Unele reflecții, în Studii juridice în onoarea prof. dr. Corneliu Bîrsan, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 856-878.

Radu Carp, Un principiu constituțional în dezbatere: inamovibilitatea judecătorilor în dreptul românesc și comparat, în Revista de Drept Public nr. 3/2005, p. 49-65.

Radu Carp, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, în Revista de Drept Public nr. 4/2004, p. 13-24.

Ana-Maria Irina Ciobanu, Andreea Nicoleta Ștefan, Grațierea individuală a persoanelor fizice: considerații asupra prerogativelor Președintelui României prevăzută la art. 94 lit. d) din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 55-67.

Claudia Ilona Dascălu, Aspecte de drept comparat referitoare la grațierea individuală, între constrângere constituțională și prerogativă discreționară a șefului statului, în Dreptul nr. 3/2012, p. 212-220.

Bogdan Dima, Jurisprudență comentată. Sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Plenului Senatului nr. 43 din 22 decembrie 2010 privind validarea magistraților aleși ca membri ai Consiliului Superior al Magistraturii; C.C., Decizia nr. 53/25.01.2011, în Curierul Judiciar nr. 4/2011, p. 219-222.

Bogdan Dima, Raporturile constituționale dintre șeful statului și prim-ministru în România, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 88-101.

Constantin Furtună, Considerații privind atacarea în contencios administrativ a decretului de grațiere, precum și a decretului de revocare a grațierii emise de Președintele României, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 75-77.

Cristian Ionescu, Caracterul și conținutul atribuțiilor Președintelui României în domeniul politicii externe, în Curierul Judiciar nr. 1/2013, p. 28-30.

Antonie Iorgovan, Regimul juridic al decretelor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 53-74.

Corneliu-Liviu Popescu, Nevaliditatea Decretului Președintelui României nr. 1164 din 15 decembrie privind acordarea grațierii individuale și a Decretului Președintelui României nr. 1173 din 17 decembrie 2004 privind revocarea grațierii individuale a unor persoane, în Curierul Judiciar nr. 1/2005, p. 130-143.

Corneliu-Liviu Popescu, Autoritățile publice competente să participe la elaborarea tratatelor internaționale, în Dreptul nr. 7/1996, p. 42-56.

Rodica Narcisa Petrescu, O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 63-70.

Alexandrina Șerban, Puterile Președintelui Republicii în cadrul executivului, în Revista de Drept Public nr. 4/2008, p. 14-26.

Genoveva Vrabie, Conflicte de competență în materia reprezentării statului în România, în Curierul Judiciar nr. 5/2014, p. 266-270.

Genoveva Vrabie, Atribuțiile Președintelui României, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996, p. 3-16.

II. Studii, articole (prelegerea XIII)

Dan Apostol, Câteva considerații referitoare la imunitatea Președintelui României, în Curierul Judiciar nr. 12/2008, p. 44-46.

Dana Apostol Tofan, Răspunderea președinților de republică în unele state europene cu privire specială asupra regimului constituțional românesc, în A.U.B., seria Drept, III-IV/2008, p. 19-35.

Emanuel Albu, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, în Curierul Judiciar nr. 9/2006, p. 85-95.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Răspunderea penală a Președintelui României, în lumina dispozițiilor Noului Cod penal și a Deciziei Curții Constituționale nr. 678 din 13 noiembrie 2014, în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 96-113.

Ana-Maria Ciobanu, Controlul de legalitate exercitat asupra decretelor Președintelui României. Analiză critică din perspectiva practicii judiciare, în Curierul Judiciar nr. 12/2012, p. 728-735.

Dan Claudiu Dănișor, George Gîrleșteanu, Referendum. Demiterea Președintelui României. Consecințele normative ale art. 2 alin. (1) din Constituție, în Curierul Judiciar nr. 4/2007, p. 14-32.

Ștefan Deaconu, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, în Dreptul nr. 12/2007, p. 23-44.

Tudor Drăganu, O infracțiune controversată: înalta trădare, în Curierul Judiciar nr. 12/2003, p. 89-95.

Victor Duculescu, Instituția șefului de stat și răspunderea Președintelui în România, în Revista de Drept Public nr. 2/2009, p. 49-61.

Marian Enache, Modalități de exercitare a funcției de control parlamentar asupra Președintelui României, în Dreptul nr. 1/1998, p. 3-7.

Cristian Ionescu, Noi reglementări aduse răspunderii penale a Președintelui României în Codul penal. Propuneri de *lege ferenda*, în Curierul Judiciar, nr. 4/2014, p. 220-224.

Cristian Ionescu, Suspendarea din funcție a Președintelui României – un atribut discreționar al Parlamentului, în Curierul Judiciar nr. 11/2012, p. 668-672.

Adrian Mihai Iordache, Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene, în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 21-43.

Daniel Nițu, Imunitatea Președintelui României în dreptul penal, în Dreptul, nr. 2/2012, p. 208-233.

Oliviu Puie, Discuții în legătură cu actele emise de către Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale constituționale și legale și cu soluționarea litigiilor derivate din aceste acte, în Dreptul nr. 3/2015, p. 139-167.

Elena Emilia Ștefan, Examen asupra jurisprudenței Curții Constituționale privind noțiunea de „fapte grave" de încălcare a Constituției, în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 86-93.

II. Studii, articole (prelegerea XIV)

Ion M. Anghel, Reflecții asupra unor texte din Constituția revizuită, în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 49-59.

Dana Apostol Tofan, Critici și soluții cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013, p. 69-77.

Dana Apostol Tofan, Interpretarea unor dispoziții constituționale privind Guvernul și administrația ministerială, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 33-36.

Radu Carp, Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 25-37.

Mihai Constantinescu, Marian Enache, Parlamentarismul raționalizat și stabilitatea guvernamentală, în Dreptul nr. 7/2001, p. 3-14.

Bogdan Dima, Alegerea sistemelor de guvernare în democrațiile postcomuniste din centrul și sud-estul Europei, în A.U.B., seria Drept 2015, p. 137-150.

Marian Enache, Câteva considerații în legătură cu puterea executivă – Concept și funcționalitate, în Dreptul nr. 9/1994, p. 3-7.

II. Studii, articole (prelegerea XV)

Dana Apostol Tofan, Regimul incompatibilităților în administrația publică centrală, în Studii și cercetări juridice nr. 4/2018, p. 489-506.

Dana Apostol Tofan, Remanierea guvernamentală între neconstituționalitate și nelegalitate. Trecerea de la un Guvern așa-zis „interimar" la un Guvern demisionar, în Curierul Judiciar nr. 10/2009, p. 576-580.

Dana Apostol Tofan, Neconstituționalitatea Guvernului în exercițiu, în Curierul Judiciar nr. 2/2009, p. 92-96.

Dana Apostol Tofan, Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 55-70.

Dana Apostol Tofan, Considerații în legătură cu posibilitatea revocării primului-ministru, în Dreptul nr. 2/2000, p. 53-60.

Ion Brad, Câteva aprecieri referitoare la sfera noțiunii de „funcție publică de autoritate", în Dreptul nr. 3/2004, p. 134-143.

Mihai Constantinescu, Ioan Vida, Procedura de învestitură a Guvernului, în Dreptul nr. 11/2000, p. 13-22.

Mihai Constantinescu, Ioan Vida, Modificarea și încetarea mandatului Guvernului, în Dreptul nr. 12/1999, p. 8- 16.

Ion Deleanu, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 35-53.

Tudor Drăganu, Sunt partidele politice persoane morale de drept public?, în Revista de Drept Public nr. 2/1998, p. 1-8.

Cristian Ionescu, Reflecții pe marginea art. 85 din Constituția României, revizuită, în Curierul Judiciar nr. 10/2012, p. 602-607.

Nicolae Pavel, Reflecții privind reglementarea incompatibilităților membrilor Guvernului în Constituțiile române și în dreptul comparat – aspecte selective, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 41-56.

Iulian Poenaru, Reflecții privind natura democratică a unor dispoziții constituționale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 11-27.

Corneliu-Liviu Popescu, Neconstituționalitatea inexistenței ministrului Justiției și a Ministerului Justiției, în Curierul Judiciar nr. 2/2009, p. 97-98.

A. Răşcanu, Incompatibilități și conflicte de interese, în Dreptul nr. 10/2003, p. 165-172.

Ion Rusu, Discuții în legătură cu normele constituționale privind desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru de către Președintele României, în Dreptul nr. 12/2008, p. 108-115.

Ioan Santai, Unele aspecte derivând din regimul juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese reglementate în Codul administrativ al României, în Revista de Drept Public nr. 3/2018, p. 106-112.

Elena Emilia Ștefan, Practica judiciară privind incompatibilitățile publice, în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 76-84.

II. Studii, articole (prelegerea XVI)

Dana Apostol Tofan, Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 55-70.

Radu Carp, Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 25-37.

Dumitru-Daniel Şerban, Despre necesitatea publicării deciziilor prim-ministrului în Monitorul Oficial al României, în Curierul Judiciar nr. 1/2017, p. 30-38.

Verginia Vedinaș, Poate primul-ministru să fie și ministru interimar?, în Curierul Judiciar nr. 5/2011, p. 243-244.

Verginia Vedinaș, Aspecte de neconstituționalitate ale O.U.G. nr. 94/2009 pentru asigurarea continuității activității unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în Curierul Judiciar nr. 10/2009, p. 580-583.

Genoveva Vrabie, Interpretarea unor texte constituționale ce reglementează raporturile dintre Președintele României și Guvern și consecințele practice ale absenței unei concepții unitare în acest domeniu, în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 1-11.

II. Studii, articole (prelegerea XVII)

Dana Apostol Tofan, Originea delegării legislative. Doctrina clasică românească (I), în Studii și Cercetări Juridice nr. 3/2015, p. 305-357; Delegarea legislativă. Doctrina clasică occidentală (II), în Studii și Cercetări Juridice nr. 4/2015, p. 447-471.

Dana Apostol Tofan, Câteva reflecții cu privire la O.U.G. nr. 6/2016 privind unele măsuri pentru punerea în executare a mandatelor de supraveghere tehnică dispuse în procesul penal, în Curierul Judiciar nr. 4/2016, p. 212-217.

Dana Apostol Tofan, Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 55-70.

Dana Apostol Tofan, Considerații în legătură cu regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului, în Dreptul nr. 4/1998, p. 36-40.

Dana Apostol, Despre natura juridică și regimul juridic aplicabil ordonanțelor *Guvernului*, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 94-100.

Dana Apostol Tofan, Elena Simina Tănăsescu, Ordonanță de urgență a Guvernului. Delegare legislativă. Situații excepționale. Lege de aprobare a ordonanței de urgență. Camera decizională. Competența Curții Constituționale. Obiectul controlului de constituționalitate. Control preventiv. Control extrinsec, în Curierul Judiciar nr. 10/2005, p. 25-33.

Alexandru Basarab Șinc, Considerații privind practica delegării legislative, în Dreptul nr. 4/1994, p. 61-62.

Teodor Bodoașcă, Poate fi abilitat Guvernul printr-o lege ordinară să abroge, să modifice sau să completeze o lege organică?, în Dreptul nr. 10/2000, p. 13-15.

Teodor Bodoașcă, Paradoxul ordonanțelor de urgență care reglementează domenii ce fac obiectul legilor organice, în Juridica nr. 9-10/2001, p. 386-387.

Valentin Cârstea, Condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 45-52.

Jean-Claude Colliard, Que reste-t-il de l'art. 38 de la Constitution? (Ce mai rămâne din articolul 38 din Constituția Franței?), în A.U.B., seria Drept, I/2011, p. 8-19.

Mihai Constantinescu, Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului, în Dreptul nr. 8/1998, p. 30-35.

Ion Deleanu, Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență, în Curierul Judiciar nr. 6/2006, p. 50-56.

Ion Deleanu, Revizuirea Constituției, în Dreptul nr. 12/2003, p. 27.

Ion Deleanu, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 35-53.

Ion Deleanu, Delegarea legislativă – Ordonanțele de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 9/2000, p. 9-18.

Ion Deleanu, Adnotări la unele decizii ale Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 94-107.

Otilia Giredariu, Examen practic al procedurii delegării legislative prin Ordonanțele Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 4/2013, p. 81-87.

Cristian Ionescu, Delegarea legislativă între tradiție și consacrare modernă. O perspectivă teoretică, în Revista de Drept Public nr. 2/2014, p. 43-56.

Cristian Ionescu, Fundamente teoretice și legitimitatea delegării legislative, în Revista de Drept Public nr. 4/2013, p. 23-31.

Cristian Ionescu, Actele Guvernului – Articolul 108, în Revista de Drept Public nr. 4/2012, p. 74-90.

Antonie Iorgovan, Ilegalitatea Hotărârii Guvernului nr. 11/1997, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 12-25.

Antonie Iorgovan, Dana Apostol Tofan, Delegarea legislativă în România. Analiză comparativă în raport cu statele occidentale, în Revista de Drept Public nr. 1/2001, p. 62-77.

Antonie Iorgovan, Ioan Vida, Constituționalizarea contenciosului administrativ român, în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 15.

Nicolae Grigore Mărășanu, Din activitatea Camerei Deputaților. Ordonanța de urgență, între dezbaterea parlamentară și decizia Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 177-179.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Aprobarea ordonanței de urgență, în Dreptul nr. 7/1998, p. 12-17.

Iordan Nicola, Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 52-61.

Izabella Nina Navroțchi, Data intrării în vigoare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 3/2011, p. 70-80.

Viorel Pașca, Ordonanța de urgență, izvor de drept penal, în Revista de Drept Penal nr. 2/1999, p. 56-61.

Viorel Pașca, Eroare regretabilă sau exces de putere legislativă?, în Dreptul nr. 6/1999, p. 99-102.

Vasile Pătulea, Discuție în legătură cu interpretarea art. 114 alin. (4) și (5) din Constituția României, în Dreptul nr. 9/2001, p. 8-13.

Vasile Pătulea, Interpretarea dispozițiilor Legii nr. 109/2001 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 295/2000 pentru suspendarea aplicării sau abrogarea unor ordonanțe și ordonanțe de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 7/2001, p. 23-25.

Nicolae Popa, Jurisprudența Curții Constituționale: Delegarea legislativă. Ordonanța a Guvernului. Condiții. Limite (Decizia nr. 300 din 9 iulie 2003 publicată în M.Of. nr. 522 din 18 iulie 2003), în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 104-107.

Corneliu-Liviu Popescu, Ordonanțe de urgență. Afectarea regimului instituțiilor fundamentale ale statului. Neconstituționalitate, în Curierul Judiciar nr. 9/2006, p. 4-10.

Corneliu-Liviu Popescu, Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 4/2006, p. 72-101.

Corneliu-Liviu Popescu, Ordonanțe de urgență. Condiții de adoptare, în Curierul Judiciar nr. 12/2005, p. 8-11.

Corneliu-Liviu Popescu, Neconstituționalitatea formală a desființării Parchetului Național Anticorupție, în Curierul Judiciar nr. 11/2005, p. 1-4.

Corneliu-Liviu Popescu, Data intrării în vigoare a actelor normative, în lumina dispozițiilor constituționale revizuite, în Dreptul nr. 4/2004, p. 23-40.

Corneliu-Liviu Popescu, Respingerea prin lege a unei ordonanțe a Guvernului declarate anterior ca fiind neconstituțională, în Dreptul nr. 8/2002, p. 22-31.

Corneliu-Liviu Popescu, Inadmisibilitatea dublei ratificări a unui acord internațional, în Dreptul nr. 6/2002, p. 27-29.

Corneliu-Liviu Popescu, Jurisprudența Curții Constituționale în materia delegării legislative privind ratificarea tratatelor internaționale, în Dreptul nr. 1/1999, p. 83-95.

Elena Simina Tănăsescu, Comentariu la Decizia nr. 466/2004 a Curții Constituționale. Ordonanța de urgență. Neconstituționalitate extrinsecă. Tehnică legislativă, în Curierul Judiciar nr. 2/2005, p. 12-14.

Elena Simina Tănăsescu, Revizuirea Constituției, în Curierul Judiciar nr. 10/2003, p. 74-90.

Victor Ursu, Registrul juridic al actelor normative ale guvernului, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1999, p. 303-306.

Victor Ursu, Din nou despre actele normative ale guvernului, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2001, p. 345-347.

Verginia Vedinaș, Rozalia Ana Lazăr, Controlul de constituționalitate al actelor administrative, în Juridica nr. 8/2000, p. 300-303.

Ioan Vida, Delegarea legislativă, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1999, p. 239-266.

II. Studii, articole (prelegerea XVIII)

Dana Apostol Tofan, Jurisprudență comentată: Legea educației. Conflict juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României și Guvern. Curtea Constituțională. Deciziile Curții Constituționale nr. 1431/2010; nr. 1525/2010, în Curierul Judiciar nr. 1/2011, p. 27-35.

Dana Apostol Tofan, Jurisprudență comentată. Curtea Constituțională: Decizia nr. 871 din 25 iunie 2010; Decizia nr. 872 din 25 iunie 2010; Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010; Decizia nr. 874 din 25 iunie 2010, în Curierul Judiciar nr. 7/2010, p. 391-396.

Dana Apostol Tofan, Implicațiile revizuirii Constituției asupra raporturilor dintre Parlament și Guvern, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2004, p. 355-372.

Dana Apostol Tofan, Raporturile constituționale dintre autoritățile publice, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/2003, p. 81-124.

Dana Apostol Tofan, Angajarea răspunderii Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 4-21.

Dumitru Big, Asumarea răspunderii de către Guvern, în *Elena Simina Tănăsescu (coord.)* și colectiv, Răspunderea în dreptul constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 49-57.

Ion Brad, Inadmisibilitatea promovării prin ordonanțe de urgență ale Guvernului a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului, în Dreptul nr. 7/2006, p. 97-105.

Dorin Ciuncan, Răspunderea penală a parlamentarilor și a membrilor Guvernului, în Dreptul nr. 1/1995, p. 45-50.

Dorin Ciuncan, Vasile Pătulea, Observații în legătură cu procedura punerii sub urmărire penală a membrilor Guvernului, în Dreptul nr. 7/2002, p. 162-170.

Mihai Constantinescu, Marian Enache, Parlamentarismul raționalizat și stabilitatea guvernamentală, în Dreptul nr. 7/2001, p. 3-14.

Dan Claudiu Dănișor, Sonia Drăghici, Demiterea miniștrilor prin moțiune simplă, în Revista de Drept Public nr. 2/2007, p. 104-122.

Ștefan Deaconu, Răspunderea miniștrilor în Constituțiile Române: relația dintre răspunderea politică și răspunderea juridică, în Dreptul nr. 10/2018, p. 20-31.

Ștefan Deaconu, Răspunderea penală a membrilor Guvernului, în Dreptul nr. 1/2007, p. 160-173.

Ion Deleanu, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 35-53.

Marian Enache, Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 26-40.

Marian Enache, Evoluția funcției de control parlamentar în constituțiile statului român, în Dreptul nr. 6/1998, p. 36-42.

Marian Enache, Moțiunea de cenzură, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1998, p. 71-82.

Marian Enache, Comisiile de anchetă parlamentară, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1997, p. 269-283.

Marian Enache, Controlul parlamentar asupra Serviciului Român de Informații, în Dreptul nr. 10/1997, p. 19-24.

Marian Enache, Aspecte generale privind controlul parlamentar în regimurile politice democratice, în Dreptul nr. 8/1997, p. 24-31.

Loredana Haiduc, Răspunderea politică a guvernului „tehnocrat", în Curierul Judiciar nr. 10/2016, p. 531-535.

Cristian Ionescu, Natura juridică a comisiilor parlamentare, în Dreptul nr. 8/2019, p. 136-145.

Cristian Ionescu, Unele reflecții pe marginea art. 111 din Constituția României, republicată, în Revista de Drept Public nr. 1/2011, p. 1-6.

Cristian Ionescu, Unele reflecții pe marginea art. 112 din Constituția României, republicată, în Curierul Judiciar nr. 2/2011, p. 95-98.

Cristian Ionescu, Analiza fundamentelor teoretice și politice ale controlului parlamentar. Studiu de drept comparat, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 8-26.

Ioan Lascu, Considerații referitoare la imunitatea parlamentară și la răspunderea ministerială, în Dreptul nr. 6/2008, p. 229-236.

Laura Riteș, Moțiunea, instrument de control al parlamentului asupra activității guvernului, în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2012, p. 79-87.

Mariana Opricari, Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului, rezultate din jurisprudența Curții Constituționale, în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 93-100.

Elena-Emilia Ștefan, Scurte considerații asupra răspunderii membrilor Guvernului, în Revista de Drept Public nr. 2/2017, p. 83-91.

Elena Simina Tănăsescu, Responsabilitatea ministerială. Neretroactivitatea legii. Legea penală mai favorabilă. Urmărirea penală a foștilor membri ai Guvernului. Principiul legalității. Efectele deciziilor Curții Constituționale, în Curierul Judiciar nr. 10/2007, p. 1-7.

Alexandru Țuculeanu, Unele considerații asupra răspunderii juridice a membrilor Parlamentului și a membrilor Guvernului în lumina Constituției României, în Dreptul nr. 7/1995, p. 12-16.

Attila Varga, Angajarea răspunderii Guvernului, o procedură parlamentară specială de legiferare și control, Liber Amicorum Ioan Muraru. Despre constituție și constituționalism, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 221-234.

Florin Vasilescu, Considerații privind controlul parlamentar în dreptul comparat, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1996, p. 115-124.

Genoveva Vrabie, Jurisprudența Curții Constituționale a României și diversitatea pozițiilor luate de specialiștii în domeniul dreptului față de unele soluții adoptate de aceasta, în Curierul Judiciar nr. 1/2012, p. 39-43.

II. Studii, articole (prelegerea XIX)

Dana Apostol Tofan, Regimul juridic aplicabil autorităților administrative autonome cu specială privire asupra autorităților în domeniul securității naționale, în Studii și cercetări juridice nr. 4/2019, p. 417-434.

Dana Apostol Tofan, Activitatea Agenției Naționale de Integritate reflectată în jurisprudența instanțelor de contencios administrativ, în Curierul Judiciar nr. 1/2019, p. 37-40.

Irina Marina Lazăr, Studiu comparativ asupra autorităților administrative independente/autonome, în Revista de Drept Public nr. 2/2010, p. 44-62.

Irina Marina Lazăr, Autoritățile administrative autonome din România în fața exigențelor impuse de art. 6 §1 din Convenția europeană a drepturilor omului, în Revista de Drept Public nr. 3/2009, p. 90-100.

Emil-Ioan Moțiu, Autoritățile administrative centrale autonome, în lumina Constituției și a legislației în vigoare, în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 73-89.

Emil-Ioan Moțiu, Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome, în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 51-62.

Rodica Narcisa Petrescu, Implementarea normelor europene în domeniu prin modificări ale Ordonanței de Urgență nr. 93/2012 privind Autoritatea de Supraveghere Financiară, în Revista de Drept Public nr. 2/2014, p. 89-95.

Rodica Narcisa Petrescu, Cu privire la înființarea unei noi autorități administrative autonome, Autoritatea de Supraveghere Financiară, în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 17-27.

Rodica Narcisa Petrescu, Aspecte criticabile ale practicii guvernamentale recente din România, în Revista de Drept Public nr. 3/2010, p. 105-113.

Rodica Narcisa Petrescu, Observații cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 71-80.

Rodica Narcisa Petrescu, Cu privire la activitatea și actele Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 14-22.

Rodica Narcisa Petrescu, O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 63-70.

Corneliu-Liviu Popescu, Funcțiile diplomatice și consulare din administrația centrală a Ministerului Afacerilor Externe, în Dreptul nr. 3/1999, p. 45-59.

Mădălina-Cristina Putinei, Despre eficiența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ca autoritate administrativă autonomă, în Revista de Drept Public nr. 1/2018, p. 66-84.

Adrian-Constantin Tătar, Aprecieri critice asupra modului de adoptare a unei instrucțiuni de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, în Curierul Judiciar nr. 12/2015, p. 676-677.

Anton Trăilescu, Unele considerații privind necesitatea unei mai bune delimitări a serviciilor publice deconcentrate, în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 52-56.

Ana Maria Udriște, Caracteristici ale autorităților autonome prin prisma legislației, doctrinei și jurisprudenței, în Revista de Drept Public nr. 3/2017, p. 84-93.

Verginia Vedinaș, Unele considerații teoretice în legătură cu statutul Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, în Dreptul nr. 6/2016, p. 160-168.

Elena Zainea, Considerații privind controlul de legalitate exercitat asupra actelor reglementate de O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 96-105.

II. Studii, articole (prelegerea XX)

Dana Apostol Tofan, Regionalizarea. Implicații legislative, în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2013, p. 69-84.

Dana Apostol Tofan, Réorganisation territoriale de la Roumanie, éléments d'actualité, în *Approches franco-roumaines face au défi européen, Elena Simina Tănăsescu (coord.)*, Ed. Institutul European, Iași, 2012, p. 21-32.

Dana Apostol Tofan, Unele considerații privind reprezentarea unităților administrativ-teritoriale în justiție, în Curierul Judiciar nr. 11/2010, p. 635-639.

Dana Apostol Tofan, Despre reorganizarea administrativ-teritorială a țării, în *Dreptul românesc în contextul exigențelor Uniunii Europene*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 505-512.

Dana Apostol Tofan, Asociațiile de dezvoltare intercomunitară. Modelul european cu specială privire asupra modelului francez, în A.U.B., seria Drept, III/2007, p. 16-26.

Dana Apostol Tofan, La réorganisation administrative-territoriale de la Roumanie dans la perspective de l'adhésion à l'Union Européenne, în A.U.B., seria Drept, III/2004, p. 38-46.

Dana Apostol Tofan, Considerații în legătură cu legea privind dezvoltarea regională în România, în Dreptul nr. 5/1999, p. 3-9.

Dana Apostol Tofan, L'administration publique locale en Roumanie, European Review of Public Law, Esperia Publications Ltd., vol. 10, nr. 1, spring, 1998, p. 109-150.

Dana Apostol, Probleme actuale ale descentralizării administrative (I), în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1991, p. 141-148; (II), în Studii de Drept Românesc nr. 1/1993, p. 43-50; (III), în Studii de Drept Românesc nr. 2/1993, p. 103-113.

Mihai-Cristian Apostolache, Economia și administrația publică locală, în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 110-119.

Constantin Argetoianu, Descentralizare administrativă și regionalism, Restituiri, în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 97-109.

Iulian Avram, Consecințele practice ale Deciziei nr. 83/1998 a Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a O.U.G. nr. 22/1997, în Juridica nr. 2/2000, p. 64-66.

Emil Bălan, Autonomia locală și puterea de substituire a statului în rolul autorităților alese, în Dreptul nr. 8/1996, p. 108-109.

Emil Bălan, Propuneri *de lege ferenda* privind cadrul legal al autonomiei locale administrative, în Dreptul nr. 8/1995, p. 68-70.

Radu Carp, Descentralizarea: cadrul normativ și limitele constituționale, în Revista de Drept Public nr. 2/2014, p. 109-121.

Emilia Lucia Cătană, Limite ale principiilor descentralizării și autonomiei locale reglementate prin cadrul normativ în materia serviciului public de transport local realizat în regim de taxi, în Curierul Judiciar nr. 1/2010, p. 33-37.

Emil Cernea, Tradiții ale administrației regionale românești, în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 1-3.

Emil Cernea, Dinamica legislației privind descentralizarea administrativă, în Revista de Drept Public nr. 1/2000, p. 26-32.

Florin Coman Kund, Considerații privind referendumul local în România, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 38-56.

Gheorghe Cornea, Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România, în Dreptul nr. 10/2002, p. 56-68.

Daniel Dascălu, Considerații privind regimul juridic al zonelor defavorizate, în Juridica nr. 1/2000, p. 4-10.

Ștefan Deaconu, Bună guvernare și descentralizare, în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 21-26.

Ștefan Deaconu, Andrei Bulboacă, Considerații privind legislația în domeniul dezvoltării regionale în România, în Juridica nr. 2/2001, p. 75-78.

Dacian-Cosmin Dragoș, Principalele elemente de noutate ale legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, în Dreptul nr. 10/2001, p. 3-20.

Simona Gherghina, Autonomia locală și dușmanii săi: dilemele finanțării bugetelor locale, în Curierul Judiciar nr. 10/2017, p. 547-550.

Stéphane Guerard, Antoniu Tudor, L'évolution des départements en Roumanie (1894-1947), în Revista de Drept Public nr. 2/2019, p. 16-38.

Stéphane Guerard, Antoniu Tudor, La création des départements en Roumanie (1864-1894), în Revista de Drept Public nr. 3/2018, p. 20-33.

Stéphane Guerard, Supravegherea exercitată de autoritățile centrale din Franța asupra administrației locale, în A.U.B., seria Drept, I/2013, p. 161-172.

Stéphane Guerard, Autonomie locale dans les États membres de l'Union Européenne. Expériences et axes de développement, în A.U.B., seria Drept, I/2012, p. 1-11.

Manuel Guțan, Istoria administrației publice românești. Regiunea administrativă, în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 191-210.

Klaus-Werner Iohannis, Autonomie locală sau centralism?, în Revista de Drept Public nr. 4/2003, p. 88-91.

Cristian Ionescu, Conceptul de teritoriu și caracterele teritoriului statal. O perspectivă constituțională, în Curierul Judiciar nr. 12/2014, p. 688-694.

Cristian Ionescu, Comentarii pe marginea art. 3 din Constituția României, în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 34-57.

Antonie Iorgovan, Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 9/2001, p. 26-41.

Mircea Jorj, Modelul regionalizării în unele state ale Uniunii Europene, în Analele Universității București seria Drept 2014, p. 182-201.

Ioan Lazăr, Regionalizarea administrativă în Franța, în Revista de Drept Public nr. 3/2013, p. 67-81.

Nicoleta Miulescu, Zona metropolitană – între necesitate și realitate, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 81-91.

Iordan Nicola, Considerații privind regionalizarea, în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 28-38.

Marian Nicolae, Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 75-95.

Marian Nicolae, Considerații asupra calității de subiect de drept civil a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 5/2002, p. 26-49.

Virgil Panduru, Regionalizarea României, o necesitate?, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 78-84.

Rodica Narcisa Petrescu, Propuneri pentru reglementarea constituțională a administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 1/2013, p. 78-83.

Rodica Narcisa Petrescu, Considerații asupra noii legi-cadru privind descentralizarea, în Revista de Drept Public nr. 1/2005, p. 35-44.

Rodica Narcisa Petrescu, Unele observații cu privire la noua Lege a administrației publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 4/2002, p. 107-114.

Eugen Popa, Capacitatea procesuală a autorităților și instituțiilor publice reglementată de Legea administrației publice locale, în Dreptul nr. 12/1999, p. 66-73;

Eugen Popa, Considerații privind aspecte terminologice ale definirii principiului autonomiei locale, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 40-45.

Eugen Popa, Noțiunea de gestionare a intereselor colectivităților pe care le reprezintă autoritățile locale, în Dreptul nr. 3/1995, p. 52-54.

Eugen Popa, Discuții în legătură cu existența tutelei administrative, în Dreptul nr. 2/1994, p. 73-75.

Eugen Popa, Corelația principiului autonomiei cu controlul de legalitate a actelor administrației publice locale, în Dreptul nr. 9/1992, p. 8-11.

Corneliu-Liviu Popescu, La réforme de l'organisation administrative du territoire et de l'administration publique locale – l'expérience de la Roumanie, în A.U.B., seria Drept, III/2005, p. 13-21.

Corneliu-Liviu Popescu, Aspecte constituționale privind regionalizarea în România, în A.U.B., seria Drept, partea I, 2002, p. 38-47.

Corneliu-Liviu Popescu, Reînființarea județelor „abuziv desființate", o falsă problemă, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 104-112.

Mircea Preda, Centralizare și descentralizare în administrația publică, în Dreptul nr. 9/1995, p. 42-54.

Mircea Preda, Criterii ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României, în Dreptul nr. 8/1995, p. 42-46.

Mircea Preda, Propuneri *de lege ferenda* în legătură cu aplicarea pe plan local a principiului separației puterilor în stat, în Dreptul nr. 2/1994, p. 71-73.

Ioan Santai, Daiana Maura Vesmaș, Administrația publică locală și problemele comunităților locale, în Revista de Drept Public, nr. 2/1995, p. 98-104.

Elena Sferlea, Les caractéristiques communes du régime de l'organisation territoriale en droit roumain et français, în Studii și Cercetări Juridice nr. 2/2015, p. 185-203.

Elena Sferlea, La déconcentration, corollaire commun de la décentralisation en droit roumain et français, în Revista de Drept Public nr. 4/2014, p. 121-135.

Vlad-Cristian Soare, Asociațiile de dezvoltare intercomunitară. Caracteristici și probleme de interpretare, în Curierul Judiciar nr. 10/2018, p. 580-585.

Vlad-Cristian Soare, Contribuția prin fonduri publice și posibilitatea dării în administrare către asociațiile de dezvoltare intercomunitară a bunurilor proprietate publică, în Revista de Drept Public nr. 3/2018, p. 94-105.

Vlad-Cristian Soare, Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic, în Revista de Drept Public nr. 3/2017, p. 68-83.

Vlad-Cristian Soare, Regimul juridic aplicabil asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, în A.U.B., seria Drept, 2017, p. 186-203.

Violeta-Irina Stratan, L'impact du principe de subsidiarité sur l'autonomie locale roumaine, în Revista de Drept Public nr. 4/2013, p. 114-123.

Elena Simina Tănăsescu, Le rôle du juge constitutionnel dans la protection de l'autonomie locale en Roumanie, în A.U.B., seria Drept, II/2007, p. 66-76.

Mihai Tăuț, Anca Păune, Înțelesul termenului „locale" utilizat în legea administrației publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 1/2007, p. 147-152.

Verginia Vedinaș, Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale, în Dreptul nr. 1/2011, p. 191-202.

Verginia Vedinaș, Regimul dreptului minorităților de a-și folosi limba națională în relațiile cu administrația publică, în Revista de Drept Public nr. 4/2007, p. 33-40.

Verginia Vedinaș, Ștefania-Cristina Mirică, Regimul juridic al dreptului de asociere a unităților administrativ-teritoriale în lumina modificărilor aduse Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, în Revista de Drept Public nr. 2/2007, p. 19-31.

Verginia Vedinaș, Daniela Bakîrci, Principalele modificări aduse prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 11/2006, p. 19-32.

Verginia Vedinaș, Centralizare, descentralizare, federalism, în A.U.B., seria Drept, 1997, p. 21-38.

Ioan Vida, Reglementarea autonomiei locale în Codul administrativ, în Revista de drept public nr. 3/2019, p. 31-36.

Ioan Vida, Administrația publică și autonomia locală, în Dreptul nr. 10-11/1994, p. 49-55.

Mădălina Voican, Independența în exercitarea competențelor și rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale, în Revista de Drept Public nr. 3/2008, p. 57-63.

II. Studii, articole (prelegerea XXI)

Mihai-Cristian Apostolache, Regimul juridic al validării mandatului consilierilor locali/județeni – între stabilitate și dorința de schimbare, în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 66-72.

Mihai-Cristian Apostolache, Considerații privind modificările intervenite în regimul incompatibilităților consilierilor locali, în Revista de Drept Public nr. 3/2017, p. 103-108.

Mihai-Cristian Apostolache, Ambiguități legislative privitoare la validarea mandatului consilierilor locali și județeni, în Curierul Judiciar nr. 12/2014, p. 695-700.

Ciprian-Gabriel Ene, Regimul incompatibilităților aleșilor locali în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 95-104.

Ion Imbrescu, Darian Laurențiu Ciobanu, Câteva adnotări pe marginea practicii administrative asupra operațiunilor administrative și a procesului-verbal al ședințelor consiliilor locale și județene, în Dreptul nr. 1/2017, p. 167-175.

Gabriel Ioniță, Considerații critice referitoare la validarea mandatelor aleșilor locali în contextul actualei legislații, în Dreptul nr. 12/2010, p. 112-124.

Elena Mădălina Nica, Despre încetarea mandatului de ales local, raportată la fuziunea partidelor politice, în Revista de Drept Public nr. 2/2019, p. 66-91.

Iordan Nicola, Reflecții asupra modificărilor legislative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 84-94.

Anton Parlagi, Considerații privind exercitarea mandatului de consilier local, în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 60-69.

Rodica Narcisa Petrescu, Probleme actuale ale administrației publice locale din România, în Revista de Drept Public nr. 2/2002, p. 57-63.

Rodica Narcisa Petrescu, Observații în legătură cu unele dispoziții ale legii administrației publice locale, în Dreptul nr. 3/1995, p. 47-52.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Unele observații și propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale, în Dreptul nr. 1/2011, p. 175-190.

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, Procedura atacării hotărârilor de validare sau de invalidare a mandatului consilierilor locali ori al consilierilor județeni, în Dreptul nr. 1/2010, p. 91-98.

Ana Vasile, Ion Imbrescu, Considerații în legătură cu persoana care are competența de a deschide ședința de consiliu local, în Revista de Drept Public nr. 1/2008, p. 70-72.

Verginia Vedinaș, Nicola Iordan, Considerații teoretice și practice cu privire la O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale, în Curierul Judiciar nr. 12/2002, p. 1-14.

II. Studii, articole (prelegerea XXII)

Dana Apostol Tofan, Jurisprudență comentată. Obiecție de neconstituționalitate. Măsuri privind administrația publică locală. Opțiunea aleșilor locali și candidaților declarați supleanți cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți (D.C.C. nr. 761/17.12.2014), în Curierul Judiciar nr. 4/2015, p. 203-209.

Dana Apostol Tofan, Răspunderea administrației publice locale, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1997, p. 311-322.

Dragoș-Mihail Daghie, Consiliile locale și primăriile ca participanți la procesul civil, în Curierul Judiciar nr. 11/2015, p. 612-616.

Virgil Panduru, Puncte de vedere critice asupra reglementărilor legale în vigoare privind încetarea mandatului de ales local, în Dreptul nr. 6/2010, p. 175-189.

Rodica Narcisa Petrescu, Observații asupra unor texte ale Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, în Dreptul nr. 11/2005, p. 33-42.

Rodica Narcisa Petrescu, Unele observații cu privire la noua Lege a administrației publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 4/2002, p. 108.

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

Mircea Preda, Norme speciale privind organizarea și funcționarea administrației publice a municipiului București, cuprinse în Legea nr. 69/1991, republicată, în Dreptul nr. 8/1996, p. 74-83.

Ioan Santai, Noua reglementare a cazurilor speciale de contencios administrativ privind administrația publică locală, în Revista de Drept Public nr. 2/1996, p. 64-70.

Camelia Stoian, Radu Stoian, Teodor Dascăl, O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală – o îndepărtare de la scopul specific legiferării, în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 91-95.

Anton Trăilescu, Formalitățile procedurale anterioare, concomitente și posterioare adoptării hotărârilor consiliilor locale și consecințele nerespectării lor, în Dreptul nr. 1/1995, p. 38-45.

II. Studii, articole (prelegerea XXIII)

Răzvan Anghel, Natura și competența de soluționare a litigiilor născute în legătură cu raporturile juridice stabilite între primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, în Curierul Judiciar nr. 2/2016, p. 73-75.

Mihaela Adina Apostolache, Mihai-Cristian Apostolache, Înlocuirea primarului de către viceprimar ca urmare a suspendării sau vacanței funcției – reglementare și practică, în Revista de Drept Public nr. 3/2015, p. 68-73.

Mihai-Cristian Apostolache, Delegatul sătesc – un ales local cu statut neclar, în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 69-75.

Mihai-Cristian Apostolache, Unele aspecte privitoare la momentul apariției stării de incompatibilitate a primarului și calculul termenului prevăzut de Legea nr. 161/2003, în Curierul Judiciar nr. 4/2014, p. 210-215.

Mihai-Cristian Apostolache, Vacanța funcției de primar, în Curierul Judiciar nr. 5/2013, p. 277-281.

Mihai-Cristian Apostolache, Examen critic privind starea de incompatibilitate dintre calitatea de primar și cea de membru în consiliul de administrație al unei unități de învățământ preuniversitar, în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 79-85.

Mihai-Cristian Apostolache, Aspecte privind răspunderea juridică a primarului, în Revista de Drept Public nr. 2/2011, p. 63-78.

Mihai-Cristian Apostolache, Instituția primarului – instituție de tradiție în sistemul românesc de drept, în Revista de Drept Public nr. 1/2009, p. 23-41.

Daniela Ciochină Bakîrci, Administratorul public. O construcție juridică anti-constituțională și artificială, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 57-63.

Alexandru Basarab Șinc, Cu privire la statutul viceprimarului, în Dreptul nr. 7/1993, p. 57-60.

Șerban Beligrădeanu, Natura juridică a actului unilateral al prefectului privind eliberarea din funcție a secretarului comunei sau orașului, precum și natura juridică a litigiului referitor la contestarea acestei măsuri, în Dreptul nr. 4/1997, p. 42-50.

Emilia-Lucia Cătană, Unele considerații privind natura raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, în Revista de Drept public nr. 2/2017, p. 74-82.

Cristina-Cornelia Feurdean, Răspunderea secretarului unității administrativ-teritoriale, în Revista de Drept Public nr. 3/2013, p. 48-60.

Cristina-Cornelia Feurdean, Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 92-100.

Gabriela Cristina Frențiu, Competența de soluționare a acțiunii în răspunderea primarului pentru prejudiciul cauzat bugetului de stat constatat prin actul de control al Curții de Conturi, în Dreptul nr. 7/2016, p. 104-110.

Dacian Dragoș, Natura juridică a hotărârii de validare a alegerii primarului în funcție, în Dreptul nr. 1/2002, p. 84-89.

Dacian Dragoș, Formele de activitate ale autorităților administrației publice locale în domeniul stării civile, în Dreptul nr. 1/2000, p. 101 și urm.

Árpád Egyed, Modificările aduse procedurii de evaluare a performanței profesionale a secretarului unității administrativ-teritoriale prin Legea nr. 24/2019 pot constitui temei pentru anihilarea stabilității în funcție a acestuia, în Revista de Drept Public nr. 3/2019, p. 68-79.

Nicoleta Miulescu, Considerații privind reprezentarea unităților administrativ-teritoriale și a autorităților administrației publice locale, în Curierul Judiciar nr. 3/2018, p. 155-158.

Iordan Nicola, Considerații cu privire la o posibilă stare de incompatibilitate a secretarilor unităților administrativ-teritoriale, în Revista de Drept Public nr. 2/2014, p. 96-108.

Rodica Narcisa Petrescu, Demiterea primarului din funcție potrivit Legii administrației publice locale, în Dreptul nr. 10/1998, p. 36-41.

Ioan Santai, Secretarul primăriei și al consiliului județean, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 34-39.

Nicolae Radu Stoian, Suspendarea din funcție a primarului în condițiile Legii nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 75-78.

Anton Trăilescu, Unele considerații pe marginea efectelor stării de incompatibilitate a aleșilor locali asupra statutului acestora, în Dreptul nr. 7/2018, p. 74-84.

Alexandru Țiclea, Discuții în legătură cu funcția de administrator public din perspectiva Codului administrativ, în Dreptul nr. 10/2019, p. 9-38.

Ana Vasile, Aspecte privind alegerea și eliberarea din funcție a viceprimarilor consiliilor locale și vicepreședinților consiliilor județene, în Dreptul nr. 2/2013, p. 163-169.

Verginia Vedinaș, Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale, în Dreptul nr. 6/1997, p. 7-14.

II. Studii, articole (prelegerea XXIV)

Irina Alexe, Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, în Curierul Judiciar nr. 10/2014, p. 586-589.

Irina Alexe, Mobilitatea înalților funcționari publici-modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu ?, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 43-51.

Dana Apostol Tofan, Probleme practice privind exercitarea dreptului de tutelă administrativă al prefectului, în Curierul Judiciar nr. 11/2017, p. 631- 637.

Dana Apostol Tofan, Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu, în A.U.B., seria Drept, II/2006, p. 56-73.

Alexandru Basarab Șinc, Conținutul noțiunii de „act de gestiune curentă", în Dreptul nr. 2/1993, p. 59-60.

Emil Bălan, Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România, în Dreptul nr. 8/1997, p. 49-61.

Emilia Lucia Cătană, Unele considerații privind exercitarea controlului de tutelă administrativă asupra actelor administrative, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 24-36.

Alexandru-Sorin Ciobanu, Considerații asupra posibilității de revocare din funcție a președinților și vicepreședinților consiliilor județene. Studiu de caz, în Curierul Judiciar nr. 4/2006, p. 94-102.

Darian Ciobanu, Ana Vasile, Considerații teoretice și practice privitoare la validarea mandatului de consilier județean, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 88-97.

Liviu Coman Kund, Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 31-42.

Liviu Coman Kund, Câteva considerații privind conținutul art. 63 alin. (1) lit. a). din Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, în Revista de Drept Public nr. 2/1995, p. 137-142.

Liviu Coman Kund, O cronică selectivă a celor trei ani de existență a Consiliului județului Galați, în Revista de Drept Public nr. 1/1995, p. 180-187.

Augustin Vasile Fărcaș, Atribuțiile Prefectului în contextul descentralizării și deconcentrării administrative, în Revista de Drept Public nr. 2/2017, p. 112-127.

Gabriela Cristina Frențiu, Caracterul – obligatoriu sau facultativ – al procedurii prealabile în cazul acțiunilor introduse de prefect, în Dreptul nr. 4/2007, p. 151-159.

Constantin Furtună, Privire de ansamblu asupra Legii privind instituția prefectului, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 104-106.

Liviu Giurgiu, Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, în Curierul Judiciar nr. 7-8/2006, p. 74-79.

Dan Constantin Mâță, Controlor și îndrumător. Considerații privind reglementarea atribuțiilor prefectului în Codul administrativ, în Revista de Drept Public nr. 3/2019, p. 57-67.

Oana Carolina Moldovan, Mutații produse asupra statutului juridic al prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004, în Revista de Drept Public nr. 3/2006, p. 64-71.

Vasilica Negruț, Statutul prefectului din perspectiva Codului administrativ, în Revista de drept public nr. 3/2018, p. 113-120.

Nicolae Pepelea, Discuție cu privire la neconstituționalitatea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 111 alin. (3) din Legea nr. 69/1991, în Dreptul nr. 11/1996, p. 76-77.

Rodica Narcisa Petrescu, Alegerea președintelui Consiliului Județean în lumina modificărilor Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 66-72.

Rodica Narcisa Petrescu, Reflecții asupra unor dispoziții înscrise în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, în Dreptul nr. 4/2007, p. 131-140.

Rodica Narcisa Petrescu, Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005, în Revista de Drept Public nr. 1/2006, p. 47-55.

Eugen Popa, Controlul de legalitate exercitat de prefect, în Dreptul nr. 4/1992, p. 52-56.

Corneliu-Liviu Popescu, Delegația permanentă a consiliului județean, în Dreptul nr. 11/1998, p. 63-73.

Corneliu-Liviu Popescu, Tutela exercitată de prefect asupra actelor autorităților administrative ale colectivităților locale, în Dreptul nr. 8/1996, p. 61-70.

Romeo Paul Postelnicu, Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice în România, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 81-85.

Mircea Preda, Atribuțiile prefectului conferite prin Legea nr. 69/1991, în Dreptul nr. 5-6/1994, p. 57-68.

Mircea Preda, Discuții în legătură cu natura juridică a instituțiilor prefectului și prefecturii, în Dreptul nr. 12/1992, p. 17-22.

Ioan Romoșan, Controlul legalității exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale, în Dreptul nr. 1/1994, p. 73-82.

Oliviu Puie, Controlul de tutelă administrativă exercitat de către prefect și acțiunea în contencios administrativ exercitată de către prefect în contextul Constituției revizuite, al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și al Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, în Revista de Drept Public nr. 3/2019, p. 37-56.

Oliviu Puie, Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice locale în contextul Constituției României revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale și al Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 128-141.

Ioan Santai, Delegația permanentă și comisia administrativă, în Studii de Drept Românesc nr. 1-2/1997, p. 45-50.

Ioan Santai, Natura juridică, atribuțiile și controlul legalității actelor comisiei administrative, în Studii de Drept Românesc nr. 4/1994, p. 307-312.

Ioan Santai, Natura juridică și atribuțiile delegației permanente a consiliului județean, în Studii de Drept Românesc nr. 3/1993, p. 235-240.

Radu Stoian, Prefectul ca subiect de sezină a instanței judecătorești, în Revista de Drept Public nr. 3/2014, p. 90-92.

Nicolae Radu Stoian, Cariera prefectului – realitate sau deziderat?, în Revista de Drept Public nr. 1/2014, p. 120-122.

Luciana Tomescu, Poate prefectul să exercite controlul asupra legalității actelor administrative ale președintelui consiliului județean, potrivit legislației în vigoare, în Revista de Drept Public nr. 4/2011, p. 101-108.

Anton Trăilescu, Competența instanțelor judecătorești în exercitarea controlului de legalitate al actelor de gestiune ale administrației publice locale și pentru soluționarea litigiilor născute din încheierea și executarea acestora, în Dreptul nr. 8/1997, p. 39-46.

Anton Trăilescu, Unele considerații referitoare la raporturile dintre autoritățile administrației publice și actele acestora, în Dreptul nr. 10-11/1995, p. 42-45.

Anton Trăilescu, Natura juridică a delegației permanente și raporturile acesteia cu consiliul județean, în Dreptul nr. 3/1994, p. 101-103.

Vasile Dan Ungureanu, Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 86-88.

Ana Vasile, Numirea în funcție publică a conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes județean, în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 103-105.

Benonica Vasilescu, Controverse legate de competența prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra dispozițiilor emise de președintele consiliului județean, în Dreptul nr. 10/2011, p. 132-136.

Verginia Vedinaș, Alexandru-Sorin Ciobanu, Observații cu privire la dreptul prefectului de a contesta „refuzul nejustificat" al autorităților autonome locale, în temeiul prerogativelor de „tutelă administrativă" – succintă analiză a Deciziei nr. 26/10.10.2016 privind dezlegarea unor chestiuni de drept, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, în Revista de Drept Public nr. 4/2016, p. 88-93.

Doctrină românească postbelică

Tudor Drăganu, Formele de activitate a organelor statului, Ed. Științifică, București, 1965.

Romulus Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970.

Ilie Iovănaș, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977.

Ilie Iovănaș, Andrei Balogh, Rodica Narcisa Petrescu, Organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii și administrației de stat. Texte comentate, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1979.

Alexandru Negoiță, Drept administrativ și elemente de știința administrației, T.U.B., 1981 (lucrare retipărită în anul 1988).

Ion Vântu, Mircea Anghene, Matei Străoanu, Organele administrației de stat în Republica Socialistă România, Ed. Academiei, București, 1971.

Ion Vântu, Mircea Lepădătescu, Ion Merlescu, Mircea Anghene, Sfaturile populare organe locale ale puterii de stat în R.P.R., Ed. Academiei, București, 1964.

Doctrină românească interbelică

Constantin Dissescu, Curs de drept public român, vol. III, Dreptul administrativ, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1891.

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan", București, 1934.

Victor Onișor, Tratat de drept administrativ român, Cluj, 1923.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944.

Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" S.A., București, 1929; vol. II, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan", București, 1935.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, București, 1928.

Doctrină străină

Guy Carcassonne, La Constitution introduite et commentée, dixième édition, Ed. du Seuil, Paris, 2011.

Dacian C. Dragoș, Bogdana Neamțu, Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer, Heidelberg New York Dordrecht London, 2014.

Pascal Mahon, La décentralisation administrative. Étude de droit public français, allemand et suisse, teză de doctorat prezentată la Facultatea de drept a Universității Laussane, 1985.

Spyridon Flogaitis, La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, LGDJ, Paris, 1979.

Jacques Fournier, Le travail gouvernemental, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, Paris, 1987.

Xavier Frège, Descentralizarea, Ed. Humanitas, București, 1991.

Michel Verpeaux, Christine Rimbault, Franck Waserman, Les collectivités territoriales et la décentralisation, La documentation française, Paris, 2013.

Jacques Ziller, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Editions Montchrestien – E.J.A., Paris, 1993.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Personalul din administrație

Prelegerea XXV
Evoluția legislației și a doctrinei privitoare la funcția publică. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice

§1. Noțiuni specifice. Evoluția legislației în domeniu. Aspecte de drept comparat

Noțiunea de **funcție publică** reprezintă o noțiune fundamentală a dreptului public, în general, a dreptului administrativ, în special, strâns legată de noțiunea de organ, autoritate, activitate administrativă etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 547).

Funcția publică și **funcționarul public** sunt **instituții juridice ale dreptului public**, în general, și ale *dreptului administrativ*, în particular, care s-au conturat ca atare într-o continuă dispută între *doctrină*, *jurisprudență* și *reglementare*. Fermentul dominant al acestei dispute l-a constituit doctrina care a analizat sub toate aspectele și sub toate valențele lor aceste instituții juridice, cel mai adesea criticând modul în care ele au fost reflectate în norme juridice și argumentând rigorile normative cărora aceste concepte ar trebui să le răspundă (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 63).

Funcționarea oricărei autorități sau instituții publice presupune, după cum deja s-a precizat în prelegerea consacrată organizării administrației publice, trei elemente: **competență, mijloace materiale** și **financiare** și **personal**, structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre care doar unele sunt funcții publice.

În esență, *funcția publică* trebuie să prefigureze, pe lângă cerințe ca profesionalismul, eficiența, responsabilitatea, onestitatea și dinamismul și respectarea cu strictețe a reglementărilor constituționale și legale, precum și o cât mai mare apropiere față de nevoile cetățeanului (*C. Manda*, op. cit., 2008, p. 364).

Titularul unei funcții publice este, de regulă, dar nu întotdeauna, un funcționar public.

În toate țările există tradiții privind reglementarea funcției publice, ce nu trebuie însă confundate cu apariția unui *statut general*.

Denumirea de *statut*, provenind de la cuvântul latin *statutum*, derivat din verbul *statuere* (a statua, a decide, a ordona) semnifică un ansamblu de norme juridice ce cuprinde voința statului de a reglementa, în mod autoritar, o anumită categorie de raporturi sociale ori instituții juridice (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 592; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 354).

Primul *statut al funcției publice* a fost adoptat în **Spania**, în anul 1852, apoi în **Luxemburg**, în anul 1872, iar în **Danemarca**, prima lege despre funcționari datează din anul 1899. Primul *Statut al angajaților civili ai statului* a fost adoptat în **Italia**, în anul 1908, iar prima *lege irlandeză referitoare la funcția publică* datează din anul 1922. **Olanda** a adoptat prima *lege privind funcționarii* în anul 1929 și *Regulamentul general privind funcționarii* Regatului, în anul 1931. În **Germania** a existat încă din anul 1806 un *Cod bavarez al funcției publice*, dar prima *codificare generală* s-a adoptat abia în anul 1937. În **Franța**, deși tradițiile privitoare la funcția publică sunt anterioare Revoluției de la 1789, iar Camerele au examinat, de-a lungul vremii, diferite propuneri legislative, primul *Statut al funcției publice* a fost adoptat abia în anul 1941. La rândul ei, **Grecia** a adoptat primul *Statut general al funcționarilor*, în anul 1951, inspirându-se din Statutul francez, din dreptul german și din dreptul englez al funcției publice (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 368).

Doctrina românească interbelică s-a pronunțat dintotdeauna ferm în favoarea unui Statut „ce ar urma să împiedice arbitrariul organelor politice, să pună stavilă stării de nesiguranță în care se aflau slujbașii administrației centrale și locale, dar și să întărească garanțiile de bună îndeplinire a serviciilor publice". În acest spirit a fost subliniată necesitatea ca acesta să asigure *„garantarea imparțialității* și *neutralității* în administrație", și deci *protejarea funcționarului de presiunile guvernamentale sau ale administrației*. Pe această linie de idei, în doctrina antebelică, noțiunea de „statut" fusese definită ca un complex al normelor juridice care fixează situația legală a funcționarilor publici, determinând drepturile și obligațiile lor fundamentale (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 592).

Denumirea de **„Statut al funcționarilor publici"** a fost utilizată pentru prima dată în art. 8 al Constituției din 1923.

Două principii fundamentale au fost stabilite prin acest articol: *numai românii erau admiși în funcțiile și demnitățile publice* și *necesitatea adoptării unor legi speciale privind statutul funcționarilor publici* (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 325).

Astfel, deși marii autori români de drept public susținuseră încă de la începutul secolului al XIX-lea necesitatea adoptării unui *Statut al funcționarilor publici*, prima lege specială în materie a fost adoptată abia la 19 iunie 1923, ca urmare a principiilor stabilite prin Constituția din 1923, și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1924.

Dispoziții cu privire la *funcționarii din administrația centrală* și *locală*, precum și la *demnitari* au fost prevăzute și în Legea pentru organizarea ministerelor și în Legea pentru unificarea administrativă, ambele adoptate în anul 1929, regimul funcției publice fiind întregit și de *Legea contenciosului administrativ* adoptată în anul 1925 (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 554 și urm.).

Statutul funcționarilor publici și Legea contenciosului administrativ au fost considerate în doctrina interbelică ca un veritabil *fundament al jurisprudenței administrative*.

Statutul din anul 1923, în baza căruia s-a adoptat și un *Regulament conținând regimul juridic al funcționarilor publici din administrația de stat*, a reprezentat dreptul comun pentru funcționarii publici, în absența unor reglementări speciale.

Statutul s-a aplicat până la 8 iunie 1940, dată la care a fost promulgat Codul funcționarilor publici. Acesta se compunea din două părți, prima conținând dispoziții aplicabile funcționarilor publici din toate serviciile, iar a doua referindu-se doar la funcționarii administrativi și la funcționarii de specialitate, cu excepția unor categorii expres prevăzute, cărora li se aplicau reglementări speciale (ca, de exemplu, corpul judecătoresc, ofițerii, corpul didactic, avocații, medicii, inginerii, preoții etc.).

După numeroase modificări, Codul funcționarilor publici a fost abrogat după anul 1944, fiind urmat apoi de alte reglementări, în spiritul noii ordini constituționale.

În septembrie 1946 s-a adoptat o nouă Lege privind Statutul funcționarilor publici, abrogată după numai 3 ani, pe fondul preocupărilor pentru adoptarea primului Cod al muncii. În perioada 1949-1989, funcționarilor publici li s-au aplicat prevederile Codului muncii, adoptându-se și unele reglementări speciale, fără a se ieși însă din *regimul contractual*.

§2. Constituționalitatea și legalitatea funcției publice

În ce privește **constituționalitatea funcției publice**, dacă ne raportăm la **țări ale Uniunii Europene** constatăm că în fiecare din țările care au constituții scrise se regăsesc *principii ale funcției publice*. Numărul articolelor din Constituție referitoare la funcția publică diferă de la o țară la alta, după cum diferă și tehnica sau conținutul reglementării (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 362).

Într-un prim grup de state, majoritar (**Danemarca, Germania, Grecia, Spania, Italia, Portugalia, Suedia, Austria** și **Finlanda**), Constituția prevede *competența legiuitorului* de a stabili regulile aplicabile funcției publice.

În alte state (**Irlanda, Luxemburg**), *atribuirea acestei competențe este implicită* și rezultă chiar din *supremația legiuitorului*, care poate interveni pentru a reglementa materia. Se știe, de pildă, că separarea **Republicii irlandeze** de tradiția britanică s-a realizat prin votarea Constituției din 1937, care, la rândul ei, s-a fundamentat juridic pe *o Lege privind funcția publică*, votată cu 13 ani mai înainte.

Un al treilea grup de state se caracterizează printr-o *partajare, în baza dispozițiilor constituționale, între legislativ și executiv*, a reglementării funcției publice. În **Belgia** și în **Marea Britanie**, Șeful statului dispune de competență în materie de statut al funcționarilor, în baza *prerogativelor* sale *regale*. Asemănător este și cazul **Olandei** și **Franței**.

Statutul funcționarilor publici sau **dreptul comun al funcției publice**, într-o formulare mai riguroasă sub aspect juridic, ar putea fi definit ca *ansamblul regulilor referitoare la situația juridică a funcționarului*.

În acest sens, mai peste tot în Europa se poate regăsi un *Statut al funcționarilor publici*. Dar, ordonarea formală a acestui statut este mai mult sau mai puțin omogenă,

neputând fi identificat un text unic care să poată fi calificat drept *„statutul general al funcției publice"*.

Tot din perspectiva *dreptului comparat*, existența unor statute sau Coduri, cu rol de drept comun al funcției publice ridică două probleme legate de sfera funcționarilor publici, și anume: în ce măsură se aplică Statutul, personalului din administrație sau cu alte cuvinte, care sunt **categoriile de funcționari publici** ce intră sub incidența Statutului și care este **gradul de generalitate** a regulilor cuprinse în Statut (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 369).

Într-o primă grupă de țări, statutul funcționarilor publici este, în principiu, aplicabil tuturor *agenților permanenți din administrația Statului*, a *colectivităților locale* și a *autorităților administrative autonome* (**Belgia**, **Grecia**, **Spania**, **Franța**, **Irlanda**, **Olanda** și **Portugalia**).

În **Germania** și **Luxemburg** se face distincție între *funcționarii supuși unui statut de drept public unilateral* și *angajații pe bază de contract*. Distincția se bazează pe diferența dintre funcții: în principiu, doar funcționarii pot exercita prerogative de putere publică sau atribuții de satisfacere a interesului general, funcții care trebuie asumate de funcționari, odată ce activitatea pe care o realizează prezintă un caracter permanent.

Regatul Unit se află într-o situație diferită: având la origine situația de *„servitor al Coroanei"*, plasat în afara aplicării sistemului de *common-law*, statutul de *„civil servant"* este rezervat exclusiv *personalului din administrația de Stat*, care i se supune însă în totalitate.

În **Franța**, vom distinge între *funcția publică propriu-zisă*, ce se supune *legii privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici*, pe de-o parte, și *militarii* și *magistrații*, pe de altă parte, supuși unor reglementări specifice. Dar în cadrul *funcției publice propriu-zise* putem identifica: *funcția de Stat*, *funcția publică teritorială* și *funcția publică din sănătate* (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 373).

În sfârșit, se mai arată că în țările Uniunii Europene, anumite tipuri de funcții sunt exercitate în cadrul unor **reglementări statutare particulare**. Este vorba, în primul rând, despre *poliție*, supusă unei ierarhii speciale, având interzis *dreptul de grevă* și, uneori, cel *sindical*. Este, de asemenea, cazul *judecătorilor*, care beneficiază de garanții de independență speciale, chiar dacă, *în sens larg*, pot fi considerați ca *funcționari*. Este, în general, și cazul *diplomaților*, supuși unor constrângeri privind mobilitatea și adoptarea unei atitudini rezervate, dar dispunând în schimb de indemnizații semnificative. La rândul lor, *profesorii universitari din instituțiile publice* dispun de garanții de independență (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 374).

În general, din perspectiva *dreptului comparat* vom distinge după cum accentul este pus pe exercițiul suveranității prin agenții publici sau pe acțiunea lor de gestiune, admițând sau nu autonomia funcției publice, în raport cu modalitățile de muncă în întreprinderile particulare. În timp ce **Franța** și **Germania** înclină spre prima tendință, iar **S.U.A.** spre a doua, în dorința de a evita birocrația, în restul statelor

occidentale constatăm că se tinde la apropierea statutului funcționarilor publici de cel al agenților din sectorul privat.

Dintr-o altă perspectivă, legislația contemporană internă și europeană cuprinde în domeniul său de acțiune, personalul care își desfășoară activitatea în autoritățile publice, identificând funcționari publici în sistemul de autorități interne, al căror statut este reglementat de legislația internă a statelor și funcționari publici care își desfășoară activitatea în sistemul instituțional al Uniunii Europene, denumiți generic prin sintagma „funcționari europeni"(*A. Mocanu-Suciu*, op. cit., 2015, p. 7).

Bazele constituționale ale funcției publice în România se regăsesc, *în principal*, în conținutul art. 16 alin. (3) și art. 73 alin. (3) lit. j).

Astfel, art. 16 alin. (3) din Constituția României, așa cum a fost modificat și completat prin Legea de revizuire din 2003, consacră principiul potrivit căruia: *„Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități"*. Două modificări esențiale au intervenit față de dispoziția inițială.

În primul rând, a fost eliminată condiția de a avea *numai* cetățenia română pentru ocuparea unei demnități sau funcții publice, deoarece în spiritul reglementărilor europene nu era justificată interdicția ocupării acestor funcții de către cetățenii români care au și altă cetățenie. Condiția domiciliului pe teritoriul țării este o condiție firească, practicată în majoritatea sistemelor constituționale, *domiciliul* fiind, alături de *cetățenie*, o garanție a atașamentului persoanei față de țara la guvernarea căreia participă ca *demnitar* sau *funcționar public* (*I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 140 și urm.).

În al doilea rând, s-a prevăzut garanția egalității dintre femei și bărbați în ocuparea unei asemenea funcții, garanție ce corespunde unui curent de idei caracteristic dezvoltării democrațiilor contemporane și prezintă semnificația unei discriminări pozitive, în favoarea femeilor, pentru a dobândi un rol mai important în viața publică a țării (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 15).

Legiuitorul trebuie să identifice formulele juridice cele mai potrivite pentru ca acest text să nu rămână o simplă declarație. Față de proporția bărbați-femei, credem că eforturile trebuie făcute în sensul realizării unei prezențe egale ca număr, mai ales, în organismele colegiale, precum parlament, guvern, consilii locale etc. (*I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 141).

În legătură cu nuanțarea terminologiei – *funcții și demnități publice* – explicațiile se regăsesc în intenția legiuitorului de a determina cât mai precis sfera de aplicabilitate a principiului. Calitatea de deputat, senator, șef de stat, ministru reprezintă altceva decât o *funcție publică*, atât ca mod de ocupare, cât și ca dimensiune a atribuțiilor și desigur, ca mod de încetare. *Demnitarii* nu sunt simpli *funcționari publici*, *demnitatea publică* este prin excelență o categorie a dreptului constituțional, *funcțiile* și *demnitățile publice* fiind într-o incontestabilă legătură, fără a se confunda (*I. Muraru*, în colectiv, op. cit., 2004, p. 21 și urm.).

Cât privește *funcțiile publice* menționate în prevederea constituțională, este neîndoielnic că textul se referă la acelea care presupun exercițiul autorității statale (*I. Muraru*, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2019, p. 140).

O altă dispoziție constituțională în materie se regăsește în art. 73 alin. (3), în care se enumeră domeniile în care se reglementează prin *lege organică, statutul funcționarilor publici*, putând fi identificat la lit. j). Deoarece la același articol, la lit. p), se menționează și *„regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială"* ca materie a legii organice, rezultă că legiuitorul constituant a urmărit să consacre un **regim statutar**, *pentru funcționarii publici* și un **regim contractual**, *pentru restul salariaților*.

Aceste principii constituționale exprimă adevărul că funcția publică are un fundament obiectiv în toate elementele sale, deoarece învestirea în funcție se realizează în conformitate cu dispozițiile legii, iar conținutul său este de asemenea reglementat prin lege (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 325).

În ce privește *sfera funcționarilor publici*, acesta este un aspect care ține de legiuitorul organic, nefiind însă de conceput un funcționar public în afara principiilor generale ale Statutului, ce reglementează, deci, un regim de drept public, mai exact un regim de drept administrativ (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 5).

După ani de zile de mese rotunde, seminare și conferințe naționale și internaționale organizate pe marginea acestei problematici, în care au fost dezbătute diferite proiecte legislative realizate pe această temă, Legea privind Statutul funcționarilor publici a fost adoptată în ședința comună a Camerelor, în urma *angajării răspunderii Guvernului* în fața Parlamentului, potrivit art. 114 din Constituția republicată, devenind Legea nr. 188/1999. Modalitatea de adoptare a acestei reglementări, extrem de rapid, la finele anului 1999, cu un puternic impuls internațional „în spate", demonstrează semnificația acestei instituții pentru România, în perspectiva integrării depline în structurile europene și internaționale (*V. Vedinaș*, op. cit., 2009, p. 14).

Ulterior, legea a suferit o serie de modificări și completări, schimbări substanțiale fiindu-i aduse prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, deja menționată în contextul analizei incompatibilităților funcției de membru al Guvernului și ale aleșilor locali. După republicare, Statutul funcționarilor publici a fost din nou substanțial modificat. A urmat o nouă republicare în anul 2007 urmată de multe alte modificări și completări.

În iulie 2019, **Statutul funcționarilor publici a fost abrogat expres prin art. 597 alin. (2) lit. b) C.adm.**, cu excepția unor dispoziții privind evaluarea înalților funcționari publici, a funcționarilor publici debutanți și respectiv, a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, precum și a anexei 2 care se referă la criteriile de performanță aplicabile în vederea evaluării acestora.

În consecință, **partea a VI-a din Codul administrativ** este consacrată ***statutului funcționarilor publici*** la care s-au adăugat o serie de prevederi privind ***personalul contractual din administrația publică***, o veritabilă noutate legislativă.

Obiectul de reglementare a părții a VI-a din Codul administrativ îl reprezintă: „a) *regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 369*; b) *regimul specific al personalului contractual din administrația publică*; c) *asigurarea evidenței personalului plătit din fonduri publice*".

În ce privește pe cei cărora li se aplică aceste dispoziții, alin. (2) al art. 365 C.adm. enumeră: „a) *autoritățile și instituțiile publice, precum și alte persoane juridice în cadrul cărora își desfășoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislația-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice*; b) *funcționarilor publici, personalului angajat cu contract individual de muncă sau cu contract de management, precum și altor categorii de personal plătit din fonduri publice*".

Art. 369 C.adm. identifică **autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt înființate funcții publice**, și anume: *autorități și instituții publice ale administrației publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome prevăzute de Constituție sau înființate prin lege organică*; b) *autorități și instituții publice ale administrației publice locale*; c) *structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale*; d) *structurile de specialitate ale Parlamentului României*; e) *structurile autorității judecătorești*.

Spre deosebire de vechea Lege nr. 188/1999, Codul administrativ stabilește o serie de reguli aplicabile și **personalului contractual din administrație.**

Art. 368 C.adm. enumeră de o manieră exhaustivă **principiile aplicabile conduitei profesionale** atât pentru **funcționarii publici** cât și pentru **personalul contractual din administrație,** acestea fiind într-o exprimare sintetică următoarele: a) supremația Constituției și a legii; b) prioritatea interesului public; c) asigurarea egalității de tratament; d) profesionalismul; e) imparțialitatea și independența; f) integritatea morală; g) libertatea gândirii și a exprimării; h) cinstea și corectitudinea; i) deschiderea și transparența; j) responsabilitatea și răspunderea.

În ce privește conceptul de *raport de serviciu*, ce caracterizează activitatea funcționarilor publici, în doctrină, de-a lungul vremii, a apărut necesitatea stabilirii *naturii juridice* a acestuia.

În opinia *specialiștilor în dreptul muncii*, raportul de serviciu este tot o formă a raportului juridic de muncă, și nu un raport de drept administrativ (*Ș. Beligrădeanu*, op. cit., în Dreptul nr. 2/2000, p. 7).

În opinia *autorilor de drept administrativ*, natura juridică a raportului de serviciu trebuie stabilită în funcție de specificul elementelor acestui raport juridic, și anume: părțile, conținutul și obiectul său (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Juridica nr. 6/2000, p. 217).

Din această perspectivă, funcționarii publici sunt priviți ca agenți ai autorităților și instituțiilor publice care concură la realizarea puterii publice și de aceea sunt supuși, cu preponderență, regulilor speciale de drept administrativ.

Calitatea de funcționar public izvorăște din *actul de numire în funcție*, care este un **act administrativ de autoritate**, și nu de dreptul muncii.

În baza actului de numire în funcție ia naștere un raport de serviciu care este un raport de drept public, având ca obiect realizarea unor prerogative de putere publică.

În concluzie, *raportul de serviciu este un raport contractual de drept administrativ, și nu de dreptul muncii, deși cele două raporturi prezintă și unele trăsături comune* (*A. Trăilescu*, loc. cit., în Juridica nr. 6/2000, p. 218).

Acest punct de vedere fusese îmbrățișat și în Statutul funcționarilor publici, iar Codul administrativ l-a menținut în art. 374 intitulat **exercitarea prerogativelor de serviciu**, care definește expres **raporturile de serviciu** ca fiind acele raporturi care *„se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii"* cu precizarea că: *„exercitarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioadă nedeterminată sau determinată"* în condițiile prevăzute de Cod.

Învestirea prin numire nu este un act juridic bilateral sau un acord de voință, chiar dacă viitorul titular al funcției ar fi formulat anterior o solicitare expresă în vederea învestirii urmată de actul numirii (*A. Mocanu-Suciu*, op. cit., 2015, p. 13).

O noutate legislativă introdusă de art. 377 C.adm., prin care se stabilește o corelație a raportului de serviciu cu contractul de muncă specific personalului contractual, privește **exercitarea raportului de serviciu prin raportare la durata normală a timpului de muncă**, „stabilită de Legea nr. 53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu excepțiile prevăzute de Cod".

Această dispoziție este de altfel, în consens, cu art. 367 C.adm. care precizează că, dispozițiile părții a VI-a „se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz".

Totodată, doctrina de drept public referitoare la statutul funcționarilor publici a fost indisolubil legată de analiza *noțiunii* și implicit de *natura juridică a funcției publice*. Doctrina interbelică s-a caracterizat prin divergențe izvorâte fie din specificul național al unor administrații, fie din interesele politice urmărite prin diferitele reglementări juridice adoptate, precum și prin conținutul, semnificația și structura tehnico-juridică a acestor reglementări (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 575).

În ce privește **natura juridică a funcției publice** s-au dezvoltat două poziții fundamentale diferite.

Pe de-o parte, poate fi identificată teoria *„situației contractuale"*, prin care s-a încercat definirea funcției publice, fie prin intermediul unor instituții ale dreptului civil, în speță *contractul de mandat* (autorii germani), fie prin intermediul unor instituții ale dreptului administrativ, în speță *contractul administrativ* (autorii francezi).

Pe de altă parte, este vorba despre teoria *„statutului legal"*, susținută de marii specialiști francezi, funcția de stat fiind privită ca un statut legal, deoarece actul său de instituire este întotdeauna un act de autoritate, iar cel care exercită funcția exercită autoritatea statală, și nu drepturile izvorâte dintr-o situație contractuală.

Pe această linie de idei, funcția publică a fost definită ca reprezentând *„complexul de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea ocupării, în chip temporar, de un titular sau de mai mulți, persoană fizică*

care, exercitând puterea în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea" (*P. Negulescu*, op. cit., 1934, p. 522).

În doctrina postbelică s-au fundamentat de asemenea două teze opuse cu privire la natura juridică a funcției publice (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 577).

Pe de-o parte, autorii de drept civil, în special, de drept al muncii au susținut teza ***unicității izvorului raportului juridic de muncă***, opinie care a permis desprinderea următoarelor consecințe: contractul individual de muncă este unicul temei al raportului juridic de muncă; regimul administrativ se poate manifesta doar până în momentul încheierii contractului de muncă; răspunderea funcționarilor este identică cu răspunderea oricărei persoane încadrate în muncă; raportul de funcție este un raport de muncă, iar normele ce reglementează acest raport sunt norme ale dreptului muncii.

Pe de altă parte, orientarea inițială a autorilor de drept administrativ și a unor autori de dreptul muncii s-a axat pe ideea ***dublului raport juridic al funcționarului de stat*** care apărea atât ca subiect al unui *raport de serviciu,* cât și ca subiect al unui *raport de muncă.*

Ulterior, cele două categorii de raporturi au fost privite ca formând o unitate dialectică indestructibilă, ce ducea la un raport de sine stătător – ***raportul de funcție.***

A fost fundamentată, astfel, o a doua accepțiune a noțiunii de *funcție de stat,* axată pe ideea de subiect de drept, ce viza situația juridică a funcționarului învestit cu atribuțiile funcției, ca subiect al raporturilor juridice pe care le presupune exercitarea acesteia. Funcția publică a fost definită ca reprezentând *situația juridică a persoanei fizice învestită, în mod legal, cu capacitatea de a acționa în realizarea competenței unui organ de stat,* teză valabilă și în prezent, dacă înlocuim noțiunea de *organ de stat* cu cea de *autoritate publică* (*A. Iorgovan*, op. cit., 1986, p. 221).

În doctrina postcomunistă, înainte de adoptarea statutului, funcția publică a fost privită ca o *instituție complexă, aflată la granița dintre dreptul administrativ și dreptul muncii* (*V. Vedinaș*, op. cit., 1998, p. 41 și urm.).

Funcția publică a fost definită și ca reprezentând complexul drepturilor și obligațiilor de interes general stabilite potrivit legii, în scopul realizării competenței unei autorități publice sau instituții publice, de către persoane legal învestite (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 519).

De regulă, autorii de drept administrativ au susținut ideea *caracterului legal al funcției publice*, actul de numire fiind un act unilateral de voință, de drept public și nicidecum un contract de drept comun.

Din perspectivă jurisprudențială, Înalta Curte de Casație și Justiție, completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept în materie penală, prin Decizia nr. 26/2014 a subliniat că, noțiunea de *funcție publică* se află în strânsă corelație cu noțiunea de *interes public*, ambele urmărind satisfacerea trebuințelor de interes general, în baza prerogativelor constituționale care fac să prevaleze interesul public față de cel privat, iar în exercitarea funcției, funcționarul public are îndatorirea de a considera interesul public mai presus de interesul personal.

Aflându-se într-o ***situație legală***, funcționarului public îi sunt stabilite coordonatele funcției sale prin lege, iar atribuțiile ce îi sunt încredințate sunt de ordin general, prevăzute de lege, nu în interesul său, ci în interesul serviciului public.

Cu alte cuvinte, *situația juridică* a funcționarilor publici trebuie socotită o situație obiectivă, raportul dintre funcționar și funcția publică fiind un raport juridic obiectiv. Funcționarul public care îndeplinește atribuțiile ce-i sunt stabilite, exercită o putere legală, și nu un drept subiectiv (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 521).

Prin urmare, constituirea posturilor și delimitarea exactă a atribuțiilor acestora trebuie să aibă *caracter legal*. Pe cale de consecință, atribuțiile specifice funcțiilor administrative nu pot face obiectul unor tranzacții între părți și nici al unor contracte. De asemenea, ele nu pot fi modificate sau desființate decât tot prin lege sau un act normativ adoptat în baza legii, fără a fi necesară obținerea consimțământului din partea titularului funcției (*L. Giurgiu, C.G. Zaharie*, op. cit., 2008, p. 222).

În ce privește tendința evoluției legislației României, aceasta este în sensul aplicării regimului dreptului comun al muncii la categorii cât mai mari de salariați din sectorul public, inclusiv cu privire la drepturile care se exercită în colectiv, Constituția conținând dispoziții elastice în acest sens, înscriindu-se în spiritul constituționalismului european (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 629).

În cadrul autorităților și instituțiilor publice se regăsesc în prezent trei categorii de funcții: funcții de demnitate publică (Președintele României, prim-ministrul, miniștrii, aleșii locali etc.), funcții publice exercitate de funcționari publici potrivit prevederilor Statutului funcționarilor publici (Codului administrativ, în prezent – s.n.) sau unor statute speciale, ale căror dispoziții se completează cu cele ale Statutului, precum și funcții contractuale, ocupate de persoane angajate cu contract individual de muncă potrivit Codului muncii (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 365).

O categorie restrânsă, dar care se regăsește în unele cazuri în sectorul bugetar privește angajații cu *contract de management*, cum este cazul administratorului public sau persoanelor cu funcții de conducere de la nivelul unor instituții publice.

În ce privește reglementarea funcției publice, în celelalte state ale Uniunii Europene se menține și în prezent, vechea dispută între concepția dominantă de altfel, axată pe ideea **statutului legal**, ce conduce la un *regim juridic unilateral de drept public*, și concepția **statutului contractual**, ce conduce la *regimul dreptului privat*. Fără a se fi ajuns la un numitor comun, se poate implicit vorbi despre funcția publică ca *statut legal* sau despre funcția publică ca un *raport de drept privat*, fără ca una să fie opusă cu necesitate celeilalte (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 580).

Potrivit art. 5 lit. y) C.adm., **funcția publică** „*reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice*". Funcțiile publice sunt prevăzute în anexa 5 a Codului administrativ.

Trimiterea la lege pentru enumerarea funcțiilor publice, introdusă și în vechiul Statut al funcționarilor publici, ulterior adoptării sale a fost apreciată în doctrină, ea înlăturând vechea dispoziție ce preciza că *anexa putea fi completată prin hotărâre a*

Guvernului. Fiind vorba de o lege organică, anexa are aceeași forță juridică, precum legea însăși, principiul ierarhiei forței juridice determină interpretarea că, adăugarea sau desființarea unei funcții publice nu se poate face decât tot prin lege, nu și printr-un act normativ inferior ca forță juridică (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 34).

În definiție se regăsește termenul de *„responsabilități"* deși, atribuția reprezintă atât un drept, cât și o obligație legală, realizarea dreptului și, respectiv, îndeplinirea obligației implicând *responsabilitatea*. De altfel, se mai precizează, responsabilitatea este proclamată ca unul dintre principiile exercitării funcției publice (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 526).

Ambiguitatea formulării textului a fost sesizată și de un alt autor, care a apreciat că, sintagma *„atribuții și responsabilități"* are mai degrabă o încărcătură politică și etică decât una juridică, cum ar fi fost firesc. Apoi, din text nu rezultă cu precizie cine are competența de a stabili, de a înființa funcții publice, problemă reglementată abia la finalul actului normativ. În sfârșit, se mai susține că definiția funcției publice ar fi trebuit să redea principalele trăsături ale acesteia (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 77 și urm.).

Totalitatea funcțiilor publice de la nivelul unei autorități sau instituții publice, corespunzătoare schemei de organizare a respectivei instituții, cu diviziunile și subdiviziunile sale structurale componente, constituie *statul de funcții* al respectivei structuri administrative, aprobat potrivit legii. Pentru realizarea atribuțiilor unei funcții pot fi prevăzute în structura organizatorică a autorității sau instituției publice, unul sau mai multe *posturi*. Conținutul concret al drepturilor și obligațiilor decurgând din funcția publică, care revin titularului se stabilesc prin *fișa postului* (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 367).

O noutate legislativă introdusă de Codul administrativ, ulterior definiției funcției publice, o constituie definiția **funcției de demnitate publică**, privită ca un *„ansamblu de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și/sau alte acte normative, după caz, obținute prin investire, ca urmare a rezultatului procesului electoral, direct sau indirect, ori prin numire"*.

Principiile care stau la baza exercitării funcției publice, potrivit art. 373 C.adm. sunt: *legalitatea; competența; performanța; eficiența și eficacitatea; imparțialitatea și obiectivitatea; transparența; responsabilitatea, în conformitate cu prevederile legale; orientarea către cetățean; stabilitatea în exercitarea funcției publice; buna-credință; subordonarea ierarhică.*

Prelegerea XXVI
Definirea, selecția și cariera funcționarilor publici

§1. Definirea funcționarilor publici

În doctrină, funcționarul public este definit ca *persoana fizică învestită în mod legal, prin actul de voință unilaterală al unei autorități publice sau al cetățenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau nedeterminat a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căreia face parte funcția respectivă* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 587).

Art. 371 C.adm. definește funcționarul public ca reprezentând „***persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică***", cu precizarea că: „*În funcție de categoria din care fac parte, funcționarii publici iau decizii și/sau desfășoară activități cu caracter tehnic, pentru a asigura continuitatea funcționării în interes public general a autorităților și instituțiilor publice*".

Între funcție și funcționar, deci între situația juridică și titularul ei, există multiple legături și diferențieri. În primul rând, funcția publică este o situație juridică obiectivă, impersonală, ce există independent de titularul sau deținătorul ei. În al doilea rând, funcția publică nu se poate realiza în afara unui titular învestit cu înfăptuirea ei. În al treilea rând, de regulă, funcția publică nu epuizează întreg conținutul atribuțiilor și sarcinilor de serviciu ce revin unui funcționar. În sfârșit, funcționarul exercită funcția numai în baza unei învestiri legale și în limitele ei, fără a putea refuza realizarea ei, cu excepția dispozițiilor apreciate ca ilegale (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 131).

Totalitatea funcționarilor publici care îndeplinesc **activitățile cu caracter general și cu caracter special ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică** „*din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală*" *constituie* **corpul funcționarilor publici.**

Dispozițiile Codului administrativ din titlul II referitor la **Statutul funcționarilor publici** din partea a VI-a a Codului se aplică și funcționarilor publici cu statut special, acolo unde legea specială nu prevede altfel, potrivit art. 366 C.adm., prevedere din care rezultă că mai sunt și alte categorii de funcționari publici în afara celor supuși cadrului general care se află în Codul administrativ.

Potrivit art. 380 C.adm., „*pot beneficia de* **statute speciale**, *funcționarii publici care îndeplinesc activitățile prevăzute la art. 370 alin. (3) (care se referă la activități cu caracter special ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică – s.n.) în cadrul: structurilor de specialitate ale Parlamentului României; structurilor de specialitate ale Administrației Prezidențiale; structurilor de specialitate ale Consiliului Legislativ; serviciilor diplomatice și consulare; instituțiilor din sistemul de ordine publică și securitate națională; structurilor vamale; altor servicii publice*

stabilite prin lege, care îndeplinesc activitățile prevăzute la art. 370 alin. (3) lit. h)". În ce privește cea din urmă categorie este vorba despre activitățile cu caracter special care privesc exercitarea autorității publice în domenii de competență exclusivă a statului, în temeiul și în executarea legilor și a altor acte normative.

În consecință, pentru categoriile enumerate mai sus, „există reglementări speciale care se completează cu dispozițiile din Codul administrativ referitoare la funcționarii publici, ce reprezintă dreptul comun în materia funcționarilor publici. Codul administrativ face un pas mai departe, față de vechea reglementare și stabilește norme cu caracter general privitoare la conținutul statutelor speciale. Statutele speciale pot deroga de la prevederile Codului în ce privește condițiile stabilite de acesta.

În doctrină a fost criticată tendința exagerată de a se recurge la reglementări speciale pentru diferite categorii de funcționari publici (uneori doar de ordinul sutelor) și de a se „sparge" astfel, corpul funcționarilor publici într-o multitudine de „subcorpuri" care includ funcționari publici cu statute speciale (*V. Vedinaș*, loc. cit., în Dreptul nr. 4/2007, p. 149 și urm.).

Art. 382 C.adm. prevede expres de o manieră limitativă, categoriile de personal bugetar cărora nu li se aplică dispozițiile sale, și anume: a) *personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice, care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică*; b) *personalul salariat încadrat la cabinetul demnitarului*; c) *magistrații, personalul asimilat acestora și, după caz, categorii de personal auxiliar din cadrul instanțelor*; d) *cadrele didactice și alte categorii de personal din unitățile și instituțiile de învățământ*; e) *persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică*; f) *personalul din unitățile sanitare*; g) *personalul regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, precum și al societăților din sectorul public*; h) *personalul militar*; i) *membrii Corpului diplomatic și consular al României și personalul contractual încadrat pe funcții specifice ministerului cu atribuții în domeniul afacerilor externe*". Codul administrativ a extins lista față de prevederile vechii legi fiind evident că, o parte din personalul enumerat mai sus reprezintă **personal contractual din administrație.**

Persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitatea de funcționar public și li se aplică legislația muncii. În ce privește *persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică*, s-a considerat că este firesc să fie exceptate, deoarece asemenea persoane sunt supuse jocului politic și, deci, sunt selectate după criterii exclusiv politice, fără a se supune regulilor privind stabilitatea, ocuparea prin concurs etc. Prin urmare, *demnitarii publici* nu beneficiază de stabilitate în funcție, ei fiind în principiu revocabili din funcțiile pe care le dețin. *Funcția de demnitate publică* a fost definită ca reprezentând o funcție publică ce poate fi ocupată prin mandat obținut direct, prin alegeri organizate, sau indirect, prin numire, potrivit legii. Corespunzător, *demnitarii publici* sunt acele persoane numite sau alese într-o funcție de demnitate publică în urma alegerilor generale sau locale (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 117 și urm.).

Datorită disfuncționalităților identificate în timp cu privire la cadrul legislativ românesc specific *personalului din administrația publică*, H.G. nr. 196/2016 privind tezele prealabile ale Codului administrativ a stabilit ca acesta să includă printre domeniile de reglementare, nu doar *statutul funcționarilor publici*, ci și *statutul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică*. Este motivul pentru care obiectul de reglementare al părții a VI-a a Codului cuprinde pe lângă *statutul funcționarilor publici* și unele *prevederi aplicabile personalului contractual din administrație*, precum și *evidența personalului plătit din fonduri publice* așa cum am menționat deja în prelegerea anterioară.

În doctrină, pornind de la *legalitatea învestiturii*, a fost pusă în discuție problema *regimului juridic aplicabil funcționarului de fapt*, adică acel funcționar care exercită în public și într-un loc public, atribuțiile specifice unei funcții, dar care, fie nu dispune în realitate de niciun fel de învestitură, fie învestitura sa a fost ilegală (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 587 și urm.; *V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 296).

În aceste situații, pentru dreptul administrativ interesează mai puțin consecințele juridice pe care le va suporta persoana fizică pentru faptele sale, ce contează fiind consecințele juridice ale actelor emise de acea persoană, în condițiile arătate.

În absența unui text legal cu valoare de principiu, dar în prezența unor dispoziții conținute în legi speciale care prevăd acoperirea nulității actelor încheiate de asemenea funcționari, în anumite situații, doctrina s-a pronunțat, de regulă, în favoarea *salvgardării actului încheiat de un funcționar de fapt*, ilegalitatea învestiturii fiind dificil de imputat cuiva, iar, în anumite cazuri, existând riscul unui rău mai mare, în cazul anulării actului.

Deși teoretic ar trebui ca *toate actele emise de funcționarul de fapt să fie lovite de nulitate*, se susține într-o viziune mai nuanțată, în jurisprudența franceză s-a făcut distincție după cum *învestirea funcționarului a fost plauzibilă*, în sensul că publicul și autoritățile au crezut că funcționarul era legal numit, *actele acestuia fiind considerate valabile* sau dimpotrivă, *învestirea funcționarului nu era plauzibilă*, persoana fiind socotită *uzurpator*, iar *actele acesteia fiind considerate inexistente*. Astfel, în situația *uzurpatorului* nu există nicio aparență de legalitate a învestirii, în timp ce învestirea unui funcționar fără respectarea condițiilor de legalitate are aparență de legalitate. În acest ultim caz, funcționarul exercită atribuții în mod public, așa că trebuie admis că actele pe care le emite produc efecte juridice limitate în favoarea terților de bună-credință (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 533).

§2. Selecția funcționarilor publici. Aspecte de drept comparat

Resursele umane sunt piatra unghiulară a progresului serviciului public, în mileniul trei. Tocmai de aceea *recrutarea persoanelor* menite să fie numite într-o funcție publică trebuie să țină seama atât de necesitatea respectării principiilor care stau la baza exercitării funcției publice, cât și de anumite condiții ce țin de persoană însăși (*T. Mrejeru, E. Ilie*, loc. cit., în Juridica nr. 2/2000, p. 58).

Întotdeauna, **selecția funcționarilor publici** a reprezentat o preocupare de prim ordin pentru „clasa politică", respectiv pentru partidele politice aflate la guvernare sau, după caz, în opoziție. Criteriile și metodele de selecție reflectă însă, în fiecare țară și pentru fiecare epocă, caracteristicile fundamentale ale sistemului administrativ statal respectiv (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 593).

Accesul la funcția publică respectă în statele Uniunii Europene, două principii complementare a căror importanță variază pentru fiecare țară, în funcție de evoluția istorică și de cultura juridică proprie fiecărei țări: *principiul egalității* și *principiul meritului* (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 380 și urm.).

Principiul *accesului egal la funcția publică* își are originea în Europa, în respingerea privilegiilor, ca urmare a Revoluției franceze. Acest principiu se regăsește în toate *constituțiile scrise ale Statelor membre ale Uniunii Europene*, cu excepția **Danemarcei** și a **Irlandei**, țări în care este consacrat prin lege. Toate legislațiile naționale consacră și principiul *recrutării prin concurs*, precum și o serie de condiții prealabile înscrierii.

În unele țări occidentale, o importanță mai mare se acordă **recrutării după merit**, ce își are originea în principiul mai degrabă politic, decât juridic, al sistemului de acordare a *funcției după merit* (*merit system*) generalizat în **Marea Britanie**, în secolul al XIX-lea.

Aplicarea principiilor egalității și meritului conduce la stabilirea de reguli mai mult sau mai puțin stricte, destinate să garanteze candidații și administrația contra arbitrariului sau erorilor de apreciere ale șefului de serviciu.

În toate țările Uniunii Europene se întâlnesc ***condiții de acces la funcția publică***, destinate să garanteze calificarea profesională a viitorilor funcționari și să limiteze arbitrariul în selecție (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 384).

Dacă prin noțiunea de funcție publică înțelegem o profesie, în virtutea căreia persoana care o ocupă are un *drept la carieră*, atunci vom distinge două categorii de condiții, și anume: *condiții generale*, necesare pentru ocuparea oricărei funcții publice și *condiții specifice*, necesare pentru ocuparea anumitor categorii de funcții din administrație, din sfera justiției, a legislativului etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 599).

În dreptul comparat, se face distincție între ***condițiile obiective*** și ***condițiile subiective*** de acces la funcția publică (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 384 și urm.).

Condițiile obiective sunt calificate ca fiind acele condiții a căror natură nu trebuie lăsată la libera apreciere a autorității însărcinate să verifice dacă candidatul le respectă. *Condițiile obiective* se referă fie la *candidați*, fie la *administrație*. În ce privește **condițiile subiective**, este vorba despre condiții a căror semnificație lasă o largă libertate de apreciere autorităților care sunt însărcinate cu verificarea lor, în funcție de natura funcțiilor ce urmează să fie îndeplinite și de calitățile particulare ale fiecărui candidat (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 387 și urm.).

În toate cazurile, există în plus față de *condițiile general valabile* cerute pentru ansamblul funcției publice, *condiții speciale* cerute unor categorii de funcționari.

Modalitățile de verificare a îndeplinirii acestor condiții variază mult de la o țară la alta, atât în ceea ce privește autoritățile cu atribuții în acest domeniu, cât și în ce privește forma și momentul la care se realizează.

Sub aspectul *modalităților de selectare și de recrutare*, toate țările cunosc un minim de formalități care duc la *delimitarea funcției publice de sectorul privat*, dar acest grad de formalism este diferit de la un stat la altul, putând fi identificate patru modele distincte: 1. Modelul unui *minim comun de formalități* ce presupune obligația de publicare a posturilor vacante și poate fi întâlnit în **Olanda** și **Danemarca**. 2. *Modelul german,* caracterizat prin *selecția în etape și recrutarea liberă* preluat parțial și de **Luxemburg** pentru selecția funcționarilor de rang înalt, sistem de selectare ce a menținut în practică monopolul juriștilor în funcțiile publice de conducere. 3. *Modelul britanic,* caracterizat prin recrutarea printr-o *comisie independentă* preluat și de **Irlanda**. 4. *Modelul francez,* caracterizat prin *organizarea de concursuri* și pregătirea în *școli de formare profesională* a funcționarilor publici răspunzând preocupării de profesionalism (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 392 și urm.).

Concursul presupune: un *număr de locuri precis determinate*, un *juriu independent față de candidați*, un *clasament al candidaților declarați admiși*, în ordinea rezultatelor obținute și *obligația pentru autoritate de a respecta clasamentul.*

Sistemul de recrutare a funcționarilor pe bază de *concurs* se întâlnește în majoritatea statelor occidentale, și anume în: **Belgia**, **Grecia**, **Spania**, **Franța**, **Irlanda**, **Italia**, **Luxemburg**, **Portugalia** și **Marea Britanie.**

Instituirea unor condiții de acces la funcția publică răspunde și unor necesități de *ordin tehnic* și *administrativ*, unor *criterii de eficiență*, prin care se urmărește recrutarea persoanelor apte, capabile să facă față exigențelor impuse de o funcție publică, fiind vorba de așa numita *condiție a reputației neștirbite*. Sunt avute în vedere atât aspectele care privesc *dezvoltarea fizică și psiho-intelectuală, pregătirea profesională*, cât și cele de *ordin etic*, care privesc caracterul celui care urmează să fie învestit într-o funcție publică (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 163).

§3. Numirea funcționarilor publici

Potrivit art. 465 C.adm., *poate ocupa o funcție publică* persoana care îndeplinește următoarele condiții: a) *are cetățenia română și domiciliul în România*; b) *cunoaște limba română, scris și vorbit*; c) *are vârsta de minimum 18 ani împliniți;* d) *are capacitate deplină de exercițiu*; e) *este apt din punct de vedere medical și psihologic să exercite o funcție publică (...)*; f) *îndeplinește condițiile de studii și vechime în specialitate prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice*; g) *îndeplinește condițiile specifice, conform fișei postului, pentru ocuparea funcției publice*; h) *nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, infracțiuni de corupție sau de serviciu, infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției, infracțiuni de fals ori a unei infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția*

situației în care a intervenit reabilitarea, amnistia post-condamnatorie sau dezincriminarea faptei; i) *nu le-a fost interzis dreptul de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta, prin hotărâre judecătorească definitivă, în condițiile legii*; j) *nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 3 ani*; k) *nu a fost lucrător al Securității sau colaborator al acesteia, în condițiile prevăzute de legislația specifică.*

O noutate legislativă, existentă doar în legi speciale, se referă la condiția **absolvirii unui master în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice** sau cu diplomă echivalentă potrivit legislației în domeniul educației, pentru **ocuparea funcțiilor publice de conducere.**

§4. Clasificarea funcțiilor publice. Categorii de funcționari publici

Potrivit art. 388 C.adm., *funcționarii publici sunt debutanți* sau *definitivi*.

Art. 383 C.adm. stabilește **categoriile de funcții publice,** și anume: „a) *funcții publice generale și funcții publice specifice*; b) *funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a*; c) *funcții publice de stat, funcții publice teritoriale și funcții publice locale.*

În funcție de nivelul atribuțiilor titularului funcției publice, funcțiile publice se împart în trei categorii corespunzătoare categoriei ***înalților funcționari publici***, categoriei ***funcționarilor publici de conducere*** și categoriei ***funcționarilor publici de execuție.***

Codul administrativ identifică cele trei categorii de ***funcționari publici*** instituind un regim distinct pentru ***înalții funcționari publici.***

Astfel, categoria **înalților funcționari publici** cuprinde persoanele care sunt numite într-una din următoarele funcții publice: *secretar general al Guvernului* și *secretar general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice ale administrației publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome; prefect; subprefect* și *inspector guvernamental*, conform art. 389 C.adm.

Potrivit Codului, ***înalții funcționari publici*** realizează managementul de nivel superior în autoritățile și instituțiile publice. Pentru a ocupa o funcție publică corespunzătoare categoriei ***înalților funcționari publici*** persoana trebuie să îndeplinească mai multe condiții prevăzute de Cod, începând cu condițiile generale mai sus enunțate, condiții speciale de studii și să promoveze ***concursul pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici.*** Există și posibilitatea ocupării prin *mobilitate* în interiorul categoriei, a *exercitării cu caracter temporar* sau a *redistribuirii din corpul de rezervă al funcționarilor publici.*

Într-o monografie consacrată *înalților funcționari publici*, autoarea îi definește ca reprezentând „acea categorie de funcționari publici, apolitici, care ocupă, prin concurs național, o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, realizând

managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome și asigurând stabilitatea funcționării autorității sau instituției publice" (*I. Alexe*, op. cit., 2014, p. 84).

Aflată în proximitatea decidenților politici, categoria înalților funcționari publici a fost supusă în mod constant ingerințelor politice, deși legea oferă acel sistem de garanții care dacă ar fi respectate, nu ar permite asemenea ingerințe. Problema cea mai gravă vizează aplicarea instituției *mobilității*, utilizată de o manieră discreționară de puterea politică (*I. Alexe*, loc. cit., în Revista de Drept Public nr. 2/2017, p. 15 și urm.).

Potrivit art. 390 C.adm.: „(1) Categoria funcționarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice: a) director general din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora, cu excepția celor din categoria înalților funcționari publici parlamentari; b) director general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora; c) director din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora; d) director adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (1), precum și funcțiile publice specifice echivalente acestora; e) director executiv din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) și (3), precum și în funcțiile publice specifice echivalente acestora; f) director executiv adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385 alin. (2) și (3), precum și în funcțiile publice specifice echivalente acestora; g) șef serviciu din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și în funcțiile publice specifice echivalente acesteia; h) șef birou din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 385, precum și în funcțiile publice specifice echivalente acesteia".

Funcțiile publice de execuție *sunt structurate pe grade profesionale,* după cum urmează: a) debutant; b) asistent; c) principal; d) superior, ca nivel maxim.

§5. Cariera funcționarilor publici

Ocuparea funcțiilor publice vacante se face prin concurs, modificarea raporturilor de serviciu, redistribuire într-o funcție publică vacantă și alte modalități prevăzute expres de Codul administrativ, conform art. 466 alin. (2) din acesta.

Potrivit art. 467 alin. (1) C.adm., **concursul pentru ocuparea unei funcții publice** *„are la bază principiile competiției, transparenței, competenței, precum și pe cel al egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale*".

Codul administrativ reglementează etapele concursului, de **recrutare** și de **selecție**, necesitatea unui plan de recrutare a funcționarilor publici și condițiile de publicare a anunțului privind organizarea concursului național, pentru funcțiile publice de stat și pentru cele teritoriale și necesitatea asigurării transparenței în cazul

concursului pentru ocuparea unei funcții publice vacante din administrația publică locală. Subiectele și bibliografia aferentă concursului pentru ocuparea unei funcții publice „trebuie să conțină și tematici privind respectarea demnității umane, protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, prevenirii și combaterii incitării la ură și discriminare".

Dacă cei înscriși la concurs întrunesc toate condițiile legale, iar autoritatea sau instituția organizatoare nu dispune de un drept de apreciere, atitudinea ei de respingere de la înscriere sau refuzul de a permite participarea la examen sunt fapte ilegale cenzurabile în instanța de contencios administrativ. Aceeași posibilitatea procesuală există și în cazul unor modificări abuzive ale criteriilor de înscriere la concurs în etapa de participare la această operațiune ori a criteriilor de desfășurare a examinării în etapa de derulare a verificării (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 208).

Odată întrunite *condițiile generale* și condițiile *speciale* de acces la funcția publică, urmează **învestitura**, ca procedură desfășurată de către o autoritate sau instituție publică prin care se încredințează unei persoane exercitarea unei funcții publice în cadrul autorității sau instituției respective (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 1/2001, p. 17).

Învestirea poate cuprinde și o procedură mai complexă, care să includă formalități anterioare, concomitente sau ulterioare operațiunii propriu-zise de ocupare a funcției, dar strâns legate de aceasta, sub forma propunerii, avizului, acordului, aprobării etc.

Numirea constă într-un *act administrativ individual* emis de conducătorul autorității sau instituției publice, fiind o manifestare de voință exclusivă și unilaterală provenită de la acea parte a raportului juridic care încredințează funcția spre exercitare (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 1/2001, p. 17).

Codul administrativ conține un întreg capitol referitor la ***actele administrative privind nașterea, modificarea, suspendarea, sancționarea și încetarea raporturilor de serviciu și actele administrative de sancționare disciplinară.***

În ce privește **actul administrativ de numire în funcția publică**, art. 529 C.adm. enumeră de o manieră mai detaliată decât vechiul Statut, elementele pe care trebuie să le conțină acesta, și anume: temeiul legal al numirii; temeiul legal al stabilirii drepturilor salariale, numele și prenumele funcționarului public; denumirea funcției publice; perioada pentru care se dispune numirea în funcția publică; data de la care urmează să exercite funcția publică; drepturile salariale; locul de desfășurare a activității, precum și durata programului de lucru. Fișa postului se anexează la actul de numire, iar o copie a acesteia se înmânează funcționarului public.

La intrarea în corpul funcționarilor publici, funcționarul public depune jurământul de credință în termen de 3 zile de la emiterea actului administrativ de numire în funcția publică. Jurământul este indicat în Cod, cu precizarea că, formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase.

„Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris și atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică (...). Constatarea nulității actului administrativ de numire produce efecte pentru viitor".

Actul administrativ de numire, împreună cu consimțământul funcționarului public, exprimat în trepte, în sensul de a ocupa o funcție publică, precum și natura predominant reglementară a drepturilor și obligațiilor acestuia, se arată în doctrină, conduce la constatarea că, sursa raportului juridic de funcție este un contract administrativ. Este menționată în acest sens, Decizia Înaltei Curții de Casație și Justiție nr. 14/2008 pronunțată ca urmare a unui recurs în interesul legii, prin care a fost consacrată natura contractuală (contract administrativ) a raportului de serviciu al funcționarului public. În acest sens, se reține în decizie, „funcționarii publici nu își desfășoară activitatea în temeiul unui contract de muncă, ei aflându-se în raporturi de serviciu rezultate din actul administrativ de numire în funcție" (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 405 și urm.).

§6. Avansarea funcționarilor publici

Avansarea era privită în doctrina interbelică ca un drept al funcționarului public, constând în trecerea acestuia, cu acordul său, într-un alt grad ori treaptă profesională, în cadrul aceleiași funcții, sau trecerea într-o funcție superioară.

În prezent, *avansarea* este privită și ca un *drept obiectiv* al funcționarului, sistemele și condițiile de avansare în funcții publice putând fi diferit reglementate și putând conține condiții specifice pentru anumite categorii de funcționari publici (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 106).

Din punct de vedere al modului de avansare al funcționarilor publici, s-au dezvoltat două sisteme: *avansarea liberă* și *avansarea prin concurs* sau *examen*.

Avansarea liberă se poate realiza fie prin aprecierea conducătorului cu privire la persoana, funcția și momentul în care ea trebuie să aibă loc, fie prin constatarea îndeplinirii automate și integrale a unor condiții legale, ca, de exemplu, vechimea în funcția deținută. Prima modalitate este criticabilă, deoarece implică subiectivism din partea celui care face aprecierea.

Avansarea prin concurs sau **examen** se face ca urmare a verificării cunoștințelor de specialitate necesare exercitării funcției superioare. Această metodă permite o selecție obiectivă a candidaților, care pot proveni atât din cadrul autorității sau instituției publice, cât și din afara ei, în măsura în care îndeplinesc condițiile legale.

Concursul se organizează atunci când numărul candidaților este mai mare decât al funcțiilor publice vacante, iar *examenul* se organizează atunci când numărul candidaților este egal sau mai mic cu cel al funcțiilor publice vacante (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 272).

Concursul presupune selectarea dintre mai mulți candidați pentru aceeași funcție a candidatului care se dovedește a avea aptitudinile și competența profesională cea mai ridicată (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 89).

Codul administrativ reglementează în detaliu **promovarea funcționarilor publici** și **evaluarea performanțelor profesionale** ale acestora.

Potrivit art. 476 C.adm., „funcționarul public poate *promova în funcția publică, în condițiile legii*". Deși textul trimite la lege, de fapt este vorba tot despre prevederile Codului.

„**Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin**: a) *ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional imediat superior celui deținut*; b) *ocuparea unei funcții publice de execuție dintr-o clasă corespunzătoare studiilor absolvite*; c) *ocuparea unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici vacante și a unei funcții publice de conducere vacante*". În timp ce, primele două modalități de promovare nu sunt condiționate de existența unui post vacant, cea de-a treia modalitate este condiționată de existența unui post vacant.

Promovarea în gradul profesional imediat superior celui deținut de funcționarul public se face prin concurs sau examen, organizat de către autoritățile și instituțiile publice, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, prin transformarea postului ocupat de funcționarul public ca urmare a promovării *concursului sau examenului*.

Față de accepțiunea clasică a noțiunii, se ridică problema, în ce măsură mai reprezintă *promovare*, ocuparea unei funcții publice superioare vacante, dacă aceasta se realizează tot prin concurs? (*V. Vedinaș*, loc. cit., în Dreptul nr. 10/2003, p. 93).

Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face anual. Procesul de evaluare, în cazul funcționarilor publici de execuție și a celor de conducere reprezintă aprecierea obiectivă a performanțelor profesionale individuale ale acestora, prin *compararea gradului și a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale și a criteriilor de performanță stabilite cu rezultate obținute în mod efectiv de către funcționarul public*.

Calificativele obținute în procesul de evaluare a performanțelor profesionale sunt avute în vedere la: a) *promovarea într-o funcție publică* superioară; b) acordarea de prime, în condițiile legii; c) diminuarea drepturilor salariale cu 10% până la următoarea evaluare, pentru funcționarii publici care au obținut calificativul „satisfăcător"; d) eliberarea din funcția publică.

Evaluarea este obligatorie în cazul modificării, suspendării și încetării raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici.

Autoritățile și instituțiile publice pot încheia anual, în condițiile legii, **acorduri colective** cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții acestora.

De asemenea, potrivit art. 488 C.adm., *„în cadrul autorităților și instituțiilor publice se constituie* **comisii paritare**", *în a căror componență „intră un număr egal de reprezentanți desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice și de sindicatul reprezentativ al funcționarilor publici (...)*".

În exercitarea atribuțiilor, comisiile paritare emit ***avize consultative.*** *Comisiile paritare monitorizează realizarea acordurilor colective. Comisia paritară întocmește un raport anual cu privire la respectarea prevederilor acordurilor colective încheiate în condițiile legii.*

§7. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici

Diversitatea și complexitatea funcțiilor publice, organizarea și exercitarea lor la nivel micro-social sau macrosocial, începând cu autoritățile și instituțiile publice locale și până la cele centrale ridică și problema gestionării lor într-un sistem global coerent, corelat și bazat pe principii și norme comune tuturor funcțiilor publice, aplicabile funcționarilor publici.

Avem în vedere **gestiunea funcției publice** privită ca ansamblul activităților desfășurate, în condițiile legii, de către structuri organizatorice anume create pentru elaborarea și aplicarea politicii și strategiei, precum și a reglementărilor referitoare la funcționarii publici.

Managementul funcțiilor publice este privit în doctrină ca ansamblul activităților desfășurate, în condițiile legii, de către structuri organizatorice anume create pentru elaborarea și aplicarea politicii și strategiei, precum și a reglementărilor referitoare la funcționarii publici (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 168 și urm.).

În acest scop, Statutul funcționarilor publici prevăzuse, iar Codul administrativ reglementează astfel de structuri organizatorice în subordinea unor autorități sau instituții publice, stabilindu-le și competența.

Astfel, pentru dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial și pentru crearea unei evidențe necesare gestiunii personalului plătit din fonduri publice a fost înființată, în urmă cu două decenii, în subordinea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice, **Agenția Națională a Funcționarilor Publici**, *organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică.*

Potrivit art. 400 alin. (2) C.adm., ***Agenția Națională a Funcționarilor Publici*** este condusă de un președinte cu rang de secretar de stat, ajutat de un vicepreședinte, cu rang de subsecretar de stat, numiți de către prim-ministru, la propunerea ministrului de resort. În exercitarea atribuțiilor care îi revin, **Președintele ANFP emite ordine cu caracter normativ sau individual.**

Fiind o autoritate a administrației publice centrale de specialitate, *ANFP este finanțată de la bugetul de stat*, iar personalul acesteia este format din *demnitari, funcționari publici și personal contractual.*

Art. 401 C.adm. enumeră *atribuțiile* **Agenției Naționale a Funcționarilor Publici** printre care reținem: elaborează și propune politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici; elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici și emite, la solicitarea autorităților și instituțiilor publice, puncte de vedere cu privire la acestea; realizează evidența și managementul funcției publice și al funcționarilor publici etc.

O atribuție inedită, prin faptul că, extinde competența ANFP dincolo de sfera funcționarilor publici, privește *„administrarea **Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public și realizarea evidenței personalului plătit din fonduri publice***".

La rândul său, art. 403 C.adm. face trimitere la art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ce privește posibilitatea ANFP de a sesiza instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.

În egală măsură, ANFP are posibilitatea de a sesiza și prefectul în legătură cu actele pe care le consideră nelegale emise de autoritățile și instituțiile publice.

Reținem în acest context, că prin art. 633 C.adm., art. 3 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ a fost modificat astfel că, suspendarea de drept a actului administrativ atacat în instanța de contencios administrativ privește în prezent, doar actele atacate de prefect, în exercitarea controlului de legalitate fiind înlăturată condiția suspendării de drept a actului, atunci când acțiunea este declanșată de ANFP. Nu înțelegem rațiunea pentru care Codul administrativ a intervenit sub acest aspect. Cum adeseori, acțiunile introduse de ANFP se referă la acte de modificare a unor organigrame prin care se urmărește înlăturarea unor funcționari publici și numirea altora, prin înlăturarea prevederii referitoare la suspendare rămâne ca abia la sfârșitul litigiului să se poată ajunge la anularea unor organigrame ilegale.

„Gestiunea curentă a resurselor umane, inclusiv a funcțiilor publice este organizată și realizată, în cadrul fiecărei autorități și instituții publice, de către un compartiment specializat, care colaborează cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici", potrivit art. 404 C.adm.

Examinarea atribuțiilor conferite de legiuitor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, inclusiv a controlului ce permite sesizarea instanței de contencios administrativ, relevă, potrivit doctrinei, accentuarea rolului său centralizator în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici. Se naște întrebarea firească, dacă nu cumva unele din prerogativele Agenției sunt prea mari, de natură a diminua, în mod direct, pe cele ale conducătorilor autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 537).

„În scopul asigurării evidenței funcționarilor publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice se întocmește ***dosarul profesional pentru fiecare funcționar public***", potrivit art. 410 alin. (1) C.adm. „Conținutul și modalitatea de gestionare a dosarului profesional se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici", potrivit alin. (2) al art. 410.

O noutate a Codului administrativ o constituie promovarea *Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public* pentru categoriile de personal prevăzute în legislația cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, reglementat în art. 411 C.adm.

Prelegerea XXVII
Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici

§1. Deontologia funcției publice. Elemente de drept comparat

În doctrina de drept public se fac referiri la o *deontologie a funcționarilor publici*, privită ca ansamblul atribuțiilor, obligațiilor morale și juridice ale acestora, necesare pentru îndeplinirea misiunilor ce incumbă funcțiilor lor, considerate ca îndatoriri în slujba societății, în scopul înfăptuirii raționale, eficiente, operative și legale a administrației publice și a satisfacerii drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 355 și urm.).

În mod obișnuit, doctrina franceză *cu privire la funcția publică* abordează, pe de-o parte, *recrutarea* și *cariera* funcționarilor publici, iar, pe de altă parte, *drepturile* și *obligațiile acestora* (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 408).

Existența sistemului funcției publice demonstrează că funcționarilor publici nu le poate fi în mod necesar garantat un *drept la carieră*.

Stabilitatea în funcție este adesea percepută, în special de majoritatea cetățenilor, ca o caracteristică esențială a funcției publice.

Acordarea *stabilității în funcție* este privită și în doctrina românească ca o frână împotriva imixtiunii partidelor politice în administrație, cu finalitatea de a asigura o autonomie aparatului administrativ, fără de care legalitatea în activitatea serviciilor publice nu poate fi realizată (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 337).

De regulă, după efectuarea unei *perioade de probă*, la sfârșitul căreia, dacă nu corespunde cerințelor postului, stagiarul poate fi eliberat din funcție, după îndeplinirea unor formalități (ca, de exemplu, depunerea jurământului), *funcționarul își obține titularizarea* sau, potrivit unei expresii consacrate în dreptul german, își obține *numirea pe viață*, în cazul în care se dovedește corespunzător (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 408).

În statele membre ale Uniunii Europene, *Statutul funcționarilor publici* prevede dreptul acestora la încadrarea într-o funcție echivalentă și vărsarea unei indemnizații compensatorii pe perioada în care aceștia au fost privați de slujbă.

În egală măsură, există și un sistem de *sancțiuni disciplinare* aplicabile în cazul *abaterilor* săvârșite de funcționari, cea mai gravă fiind *eliberarea din funcție*.

În ce privește **participarea funcționarilor la viața politică**, aceștia sunt supuși de regulă, unei *obligații de loialitate* față de națiune și de instituțiile sale (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 425).

Într-o viziune sintetică se poate susține că *neutralitatea politică* a funcționarilor publici este o problemă care are răspunsuri diferite, în funcție de tradițiile și de legislația fiecărei țări în parte.

Funcția publică este în întregime în serviciul oamenilor politici aflați la putere sau trebuie să fie autonomă? Au funcționarii publici libertatea de a-și exercita drepturile politice la fel ca orice cetățean? Dacă da, în ce limite? Au oamenii politici vreun rol în desemnarea funcționarilor? Răspunsul la această ultimă întrebare se apreciază că ar trebui să fie negativ. În ce privește *înalții funcționari* există controverse, în absența unei poziții unitare care să stabilească ce este mai indicat: ca aceștia să fie *administratori de carieră, să fie independenți* sau *să fie numiți pe criterii politice*.

De asemenea, se regăsește în toate țările Uniunii o obligație **de rezervă**, distinctă de *obligația de loialitate* și cea privind *discreția profesională*, care impune funcționarilor o anumită reținere în exprimarea opiniilor, variabilă în funcție de moment, de locul unde se află și de responsabilitățile specifice funcționarului în cauză.

În ce privește **dreptul la grevă** al funcționarilor publici există variații de la țară la țară. Înaintea celui de-al doilea război mondial, cel mai răspândit principiu era *interdicția dreptului la grevă în serviciile publice* (*J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 428).

În prezent, greva rămâne interzisă funcționarilor publici, în *sens strict*, în **Belgia**, **Danemarca**, **Germania** și **Portugalia**. Totuși, experiența tuturor țărilor care cunosc o interdicție generală a grevei în sectorul public constă în faptul că, odată ce mișcarea grevistă este suficient de puternică, devenind practic generalizată, amenințarea cu sancțiunile disciplinare sau chiar penale devine ineficientă.

Ca regulă, în toate statele democratice se așteaptă de la funcționarul public, pe lângă o *solidă competență profesională, neutralitate, loialitate, imparțialitate, simț al datoriei* și *grijă față de interesul general*.

O privire sintetică comparativă a Statutului adoptat în 1999 în raport cu Statutul din perioada interbelică, sub aspectul *drepturilor și îndatoririlor funcționarilor publici* demonstra că legiuitorul interbelic rezolvase problemele cele mai delicate (grevă, asociere, salarii, indemnizații etc.), în timp ce Statutul postcomunist le evita trimițând cel mai adesea la reglementări aplicabile tuturor salariaților (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 621, nota 1).

În ansamblul lor, *drepturile și obligațiile* constituie suportul legal al autorității și prestigiului funcționarului public, fiind asigurate și garantate de stat prin mijloace juridice, de natură materială, civilă, administrativă și chiar penală (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 111).

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici pot fi împărțite, într-o opinie, în două mari categorii, și anume: *drepturi și obligații cu caracter general*, pe care le au toți funcționarii publici și *drepturi și obligații speciale*, pe care le au numai anumite categorii de funcționari publici (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 297).

Cea mai des întâlnită delimitare din doctrina românească este însă între *drepturi și obligații care privesc situația personală a funcționarului* (salarizare, concediu, protecție socială), pe de-o parte, și *drepturi și îndatoriri specifice funcției publice deținute, indiferent de titular*, pe de altă parte (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12, 2000, p. 452; *M. Preda*, op. cit., 2006, p. 111).

În privința **drepturilor** decurgând din funcție, se impun o serie de precizări cu caracter general-valabil în orice sector al administrației publice.

În primul rând, exercitarea acestor drepturi se face în limitele competenței legale ce revine autorității din care face parte funcționarul public.

În al doilea rând, funcționarul, exercitând un drept legal conferit, cealaltă parte a raportului juridic de funcție trebuie să urmeze, ca titular al obligației, o conduită conformă interesului juridic ocrotit, în caz contrar, suportând consecințele nerespectării legii.

În al treilea rând, față de lege și de alte reglementări, respectivele drepturi au un caracter obiectiv, decurgând din norme și aparținând funcției și nu funcționarului.

Cu alte cuvinte, aceste drepturi, ca de altfel și obligațiile unui funcționar public, sunt determinate pe cale generală, impersonală și imperativă și au un *caracter obiectiv*, adică sunt „legate" de funcția publică în cauză și nu de funcționarul public, ele fiind aceleași pentru orice persoană care deține aceeași funcție publică (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 110).

Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici sunt reglementate în capitolul V din titlul al doilea privitor la Statutul funcționarilor publici din **partea a VI-a a Codului administrativ.**

Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici care reglementa normele de conduită profesională a funcționarilor publici, obligatorii pentru funcționarii publici, dar și pentru persoanele care ocupă temporar o funcție publică a fost abrogată expres prin **art. 597 alin. (2) lit. k) C.adm.**, normele sale fiind cuprinse în Codul administrativ, la ora actuală.

§2. Drepturile funcționarilor publici

În ceea ce privește **drepturile funcționarilor publici** referitoare la *situația personală* a acestora, reținem următoarele, din art. 417 C.adm.: „*Pentru activitatea desfășurată, funcționarii publici au **dreptul la salariu, prime și alte drepturi**, în condițiile legislației privind salarizarea din fonduri publice*" fiind vorba despre Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

Unul din cele mai importante drepturi acordate funcționarului public, ca de altfel oricărei persoane care desfășoară o activitate utilă pentru societate, este salariul acestuia, privit, în esență, în cea mai limpede și sintetică definiție, ca *prețul activității prestate exprimat de regulă, în bani*. Din modul de redactare a prevederii rezultă că legiuitorul a avut în vedere viziunea clasică, în care salariul reprezintă contraprestația unei munci (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 317).

Salariul mai conține și o componentă socială, alăturată celei economice, de asigurare a existenței, necesară menținerii unui statut social compatibil cu funcția deținută și destinată asigurării unei poziții sau unui rang social corespunzător, prin traiul și condițiile de viață decente pe măsura demnității publice exercitate. Se

asigură astfel un personal cointeresat în realizarea atribuțiilor și devotat funcției, ceea ce permite realizarea corespunzătoare a serviciului public (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 185).

Utilizarea termenului de „**salariu**" pentru a defini contraprestația activității desfășurată de funcționarii publici, același termen cu cel utilizat în legislația muncii, a fost criticată în doctrină, datorită diferențelor de regim juridic existente.

Spre deosebire de salariații din sectorul privat care își negociază salariul cu angajatorul, în cazul funcționarului public acesta nu poate fi negociat, el fiind stabilit prin lege, după cum, de altfel, se prevede expres (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 318).

În plus, în mod constant, dreptul funcției publice a admis că salariul cuvenit funcționarului public cuprinde o *parte constantă* (venitul de bază) și o *parte variabilă* (sporuri, prime etc.).

În strânsă legătură cu ***dreptul la salariu*** este reglementat și **dreptul la durata normală a timpului de lucru**, în art. 419 C.adm., acesta fiind de regulă, de **8 ore pe zi și de 40 ore pe săptămână**, cu excepțiile expres prevăzute de Cod sau de legile speciale care consacră statutul aplicabil anumitor categorii de funcționari publici. Pentru orele lucrate peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele libere, funcționarii publici au dreptul la recuperare sau la plata majorată, în condițiile legii.

Prin această prevedere este preluată soluția tradițională regăsită în majoritatea statelor occidentale, adaptată, de altfel, normei constituționale, prin care este consacrată expres o durată normală a zilei de lucru, în medie, de cel mult 8 ore.

Funcția se exercită în mod limitat în timp și în cadrul unui program bine determinat, care să permită realizarea corespunzătoare a atribuțiilor.

„Funcționarii publici au **dreptul** *la* **concediu de odihnă**, *la* **concedii medicale** *și la alte* **concedii**, în condițiile legii".

Textul prevăzând expres cele trei categorii de concediu, rezultă pentru autoritatea sau instituția publică unde funcționarul public își desfășoară activitatea, o obligație corelativă de a le acorda, în condițiile legislației speciale în materie.

Codul administrativ a păstrat dispozițiile vechii reglementări, de ocrotire a funcționarilor publici, potrivit cărora, *„în perioada concediilor medicale, a concediilor de maternitate și a celor pentru creșterea și îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa funcționarului public în cauză (...)*".

„Autoritățile și instituțiile publice au obligația să asigure funcționarilor publici, condiții normale de muncă și igienă, de natură să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică", Codul administrativ consacrând prevederi speciale, pentru funcționarii publici cu dizabilități.

Elementele esențiale ale acestui drept vizează: asigurarea condițiilor normale de muncă și igienă, care să ocrotească sănătatea, integritatea fizică și psihică a persoanei; asistența medicală gratuită în instituțiile sanitare publice; ajutoare în cazul accidentelor de muncă sau a bolilor profesionale (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12/2000, p. 454).

„Funcționarii publici beneficiază de asistență medicală, proteze și medicamente, în condițiile legii".

O asemenea dispoziție expresă se încadrează în *dreptul la ocrotirea sănătății*, drept fundamental consacrat în Constituție, drept receptat din reglementările internaționale în domeniu (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 319).

În doctrină se propusese ca acest text să includă pe soția casnică și pe copiii minori aflați în îngrijirea funcționarului public (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 302).

Funcționarilor publici le este recunoscută **vechimea în muncă, în specialitate** și **în grad profesional**.

*„Funcționarii publici beneficiază de **pensii** precum și de celelalte **drepturi de asigurări sociale de stat**, potrivit legii"*. În plus, Codul administrativ reglementează expres, **drepturile membrilor familiei funcționarului public, în situația decesului acestuia,** în art. 426.

Astfel, pe lângă drepturile funcționarilor publici pe perioada în care se află în activitate, este firesc ca aceștia să mai beneficieze și de o serie de drepturi cuvenite la încetarea activității, adică a raportului de funcție publică, materializate în primul rând în *pensie*, privită în doctrina occidentală ca *un tip de remunerație cuvenit funcționarului public la încetarea exercitării funcției, ca urmare a retragerii sale din activitate* (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 320).

Art. 427 C.adm. enunță **dreptul** acestora *de a beneficia în exercitarea atribuțiilor lor de* **protecția legii**, cu precizarea expresă a *obligației autorității sau instituției publice de a asigura protecție funcționarului public împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea sau instituția publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii.*

Este un drept fundamental al funcționarilor publici, sancționat și de legislația penală prin incriminarea unor fapte ca reprezentând infracțiuni (spre exemplu, infracțiunea de ultraj), existând în Codul penal instituite infracțiuni care au scopul de a-l proteja nu numai pe funcționarul public, ci și familia acestuia (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 320 și urm.).

De asemenea, art. 428 C.adm. reglementează și *„obligația autorității sau instituției publice de a-l despăgubi pe funcționarul public în situația în care acesta a suferit, din culpa autorității sau instituției publice, un prejudiciu material, în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu"*.

Față de această dispoziție ce poate fi aplicată numai cu îndeplinirea cumulativă a unor condiții expres prevăzute, în doctrină s-a apreciat că, pe viitor, ar putea fi avută în vedere, și posibilitatea acordării unor *despăgubiri morale*, în consonanță cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ, care consacră expres un astfel de drept (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 135).

O noutate legislativă a Codului administrativ o constituie precizarea expresă a dreptului funcționarilor publici de a desfășura *activități remunerate în sectorul public*

și în sectorul privat, dar cu respectarea legislației în materia incompatibilităților și a conflictului de interese.

Pe lângă drepturile ce privesc situația personală a funcționarilor publici, mai există o categorie de drepturi, de factură politică, inerente condiției de cetățean, enumerate nu pentru că ar fi specifice personalului din administrație, ci pentru faptul că s-a dorit evidențierea apartenenței lor și la această categorie profesională, cu excepțiile prevăzute de statutele speciale pentru militari, polițiști etc. (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12/2000, p. 454).

Dreptul la opinie al funcționarilor publici este garantat. Această prevedere a art. 412 C.adm. particularizează art. 29 referitor la *libertatea conștiinței* și art. 30 din Constituție referitor la *libertatea de exprimare*, legiuitorul constituant român garantând atât libertatea de a avea o anumită opinie, cât și libertatea de a exprima această opinie (*V. Vedinaș*, op. cit., 2020, p. 215 și urm.).

În doctrina occidentală se susține că exercițiul acestui drept ar trebui circumstanțiat după cum funcționarul se află în timpul serviciului sau în afara orelor de serviciu.

Astfel, în doctrina românească s-a apreciat că funcționarul, *în exercitarea atribuțiilor de serviciu, este obligat să se abțină de la exprimarea sau manifestarea convingerilor sale politice*, iar *în afara serviciului, ar trebui să existe o conduită de rezervă și măsură, în exprimarea ideilor politice* (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 11-12/2000, p. 454).

Pentru a se asigura o protecție juridică completă, este prevăzută *interzicerea oricărei discriminări față de un funcționar public*, definită potrivit legislației specifice, la baza raporturilor de serviciu aflându-se **principiul egalității de tratament** față de toți *funcționarii publici*.

Principiul non-discriminării reprezintă o categorie filosofică și morală, exprimând vocația imanentă a unei persoane la existență, patrimoniu și demnitate umană, independent de oricare dintre elementele care o particularizează, în cadrul unei comunități constituite (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 106).

În orice caz, important este ca exercitarea acestui drept să nu influențeze obiectivitatea și imparțialitatea funcționarului public în raport cu publicul și cu modalitatea de rezolvare a lucrărilor pe care le efectuează în exercitarea funcției. În principiu, exercitarea acestui drept în timpul serviciului trebuie să se caracterizeze prin *neutralitate*, iar în afara acestuia prin *atitudine rezervată*, excluzându-se o exprimare agresivă, insultătoare la adresa autorităților publice. Aceasta însă nu exclude avansarea unor opinii și idei argumentate științific, de natură a fi avute în vedere la corectarea unor soluții practice sau legislative (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 116).

Libertatea de opinie este inviolabilă, dar libertatea de manifestare a opiniilor este limitată, se susține în doctrină. Această limită este variabilă în raport cu natura funcțiilor și cu gradul de răspundere al funcționarilor. Obligația de a fi reținuți în manifestarea opiniilor ar trebui să fie mai strictă pentru funcționarii superiori (*M. Oroveanu*, op. cit., 1998, p. 362).

De altfel, potrivit art. 414 C.adm.: *„Funcționarul public are dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea prezentului Cod și care îl vizează în mod direct"*.

Dreptul de asociere sindicală și de asociere în organizații profesionale este garantat funcționarilor publici. *„Funcționarii publici pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora"*. Fiind vorba de un drept, exercitarea nu este obligatorie, putând exista autorități și instituții publice în care să nu existe organizații sindicale sau să existe funcționari publici care să nu facă parte din ele.

*„În situația în care **funcționarii publici** sunt aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, în funcții salarizate, aceștia au obligația ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizațiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcții. În cazul în care funcționarul public optează pentru desfășurarea activității în funcția de conducere în organizațiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația sindicală"*.

Funcționarii publici se pot asocia în organizații profesionale sau în alte organizații având ca scop protejarea intereselor profesionale. Recunoașterea acestui drept se face în afara oricărei conotații politice, dar și fără posibilitatea unui amestec sau intervenții legal recunoscute a autorităților.

Prin această prevedere este consacrat ***dreptul de asociere sindicală***, ca dimensiune a dreptului de asociere prevăzut de art. 40 din Constituția României republicată, el conținând două dimensiuni ale acestuia, și anume: ***asocierea sindicală*** și ***asocierea profesională*** (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 110).

Restrângerea exercitării dreptului de asociere sindicală presupune respectarea dispozițiilor cu valoare de principiu, consacrate prin norma constituțională privitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 623).

De altfel, și Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, cu modificările și completările ulterioare recunoaște în art. 3 alin. (1), dreptul funcționarilor publici și al funcționarilor publici cu statut special de a constitui sau de a adera la un sindicat, în condițiile legii. În plus, art. 3 alin. (3) din aceeași lege prevede că „nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă sau să nu facă parte, să se retragă sau să nu se retragă dintr-o organizație sindicală" (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 384).

*„Funcționarilor publici le este recunoscut **dreptul la grevă**, în condițiile legii. Funcționarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu și alte drepturi salariale pe durata grevei"* statuează art. 416 C.adm.

În esență, *dreptul la grevă* reprezintă un drept fundamental al salariaților, consacrat de Constituție pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale acestora. Nimic nu oprește ca statutele speciale să nu recunoască un asemenea drept, din anumite considerente ce țin de regulă de necesitatea asigurării continuității unui serviciu public. Spre exemplu, art. 45 alin. (1) lit. e). Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului interzice polițiștilor să declare sau să participe la greve. Dar, în

realitate, acest lucru s-a întâmplat, în urmă cu peste un deceniu. Sau art. 50 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 269/2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României prevede interdicția pentru membrii corpului diplomatic și consular de a declara sau de a participa la greve.

Fiind vorba despre raporturi de serviciu și nu de muncă, funcționarii publici fiind numiți într-o funcție publică și nu încadrați în muncă, un autor propunea, cu aproape două decenii, în urmă, două soluții: fie se elimină din Statut prevederea referitoare la *dreptul la grevă*, fie legea specială în materie va reglementa expres condițiile în care funcționarii publici pot organiza greve, precum și modul de soluționare a conflictelor de serviciu, care au dus la declanșarea grevei (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 299).

Potrivit art. 181 din Legea dialogului social nr. 62/2011, *„prin grevă se înțelege orice formă de încetare colectivă și voluntară a lucrului într-o unitate"*. Iar, potrivit art. 207 din aceeași lege, *funcționarii publici declanșează conflictul colectiv de muncă conform procedurii prevăzute de Legea nr. 62/2011*, deci funcționarii publici pot declanșa conflictul colectiv de muncă, conform procedurii aplicabile salariaților. În vederea asigurării continuității în funcționarea serviciilor publice, legea impune o serie de restricții, dintre care se remarcă, obligația asigurării cel puțin a unei treimi din activitatea respectivă (*C.-S. Săraru*, op. cit., 2016, p. 384 și urm.).

§3. Îndatoririle funcționarilor publici

După cum se susține constant, în realitatea juridică nu există drepturi și obligații independente unele de altele. Fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație naște, la rândul său, un drept. Astfel, drepturilor funcționarilor publici le corespund anumite îndatoriri care decurg din chiar Statutul acestora, ce se regăsește în prezent, în Codul administrativ.

Se impune a se distinge între *obligațiile de serviciu* și *obligațiile de deontologie profesională* (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 137).

Se distinge între ***îndatoriri legate de îndeplinirea funcției*** și ***îndatoriri legate de viața privată*** a funcționarilor publici, Codul administrativ rezumându-se doar la prima categorie, a ***îndatoririlor de serviciu***.

Îndatoririle ce decurg din funcția publică pot avea un caracter onerativ (activ) sau un caracter prohibitiv (pasiv) pentru titularul lor, în raport cu conduita prescrisă acestuia. Dacă avem în vedere conținutul lor, unele țin de profesionalismul exercitării funcției, altele de loialitatea funcționarului, unele de confidențialitate, iar altele de responsabilitate etc. O mare grupă de îndatoriri au caracter pasiv, constituind interdicții legale menite a proteja funcția și pe titularul ei, asigurându-i prestigiul, considerația și încrederea, obligându-l pe cel în cauză să se abțină de la acte și fapte de natură a compromite poziția oficială deținută (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 180 și urm.).

În ce privește enumerarea efectivă a **îndatoririlor funcționarilor publici**, vom reține următoarele precizări. *„Funcționarii publici trebuie să exercite funcția publică **cu obiectivitate, imparțialitate și independență, fundamentându-și activitatea, soluțiile propuse și deciziile pe dispoziții legale și pe argumente tehnice și să se abțină***

de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici". În activitatea profesională, funcționarii publici au obligația de diligență (...).

Potrivit art. 433 alin. (2) C.adm., „*în exercitarea funcției deținute, funcționarii publici au obligația de a avea un comportament profesionist, precum și de a asigura, în condițiile legii, transparența administrativă pentru a câștiga și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice*".

Profesionalismul se manifestă pe multiple planuri, și anume în relațiile de serviciu, cu colegii din compartiment și din instituție, față de superiorii și subordonații ierarhici, dar și în exteriorul acesteia, cu persoanele juridice cu care instituția intră în contact.

Corelativ exercitării dreptului la liberă exprimare, „*funcționarii publici au obligația de a nu aduce atingere demnității, imaginii, precum și vieții intime, familiale și private a oricărei persoane*".

Funcționari publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, ***cu respectarea interdicțiilor și limitărilor*** stabilite de Codul administrativ.

În titlul IV al Legii nr. 161/2003, consacrat *conflictului de interese și regimului incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice*, a fost prevăzut expres *dreptul la asociere politică al funcționarilor publici*, cu interdicțiile ce fuseseră prevăzute în Statut. În plus, este stabilită expres interdicția pentru *înalții funcționari publici* de a fi membri ai vreunui partid politic.

„*Funcționarii publici au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la* **exprimarea** *sau* **manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice**, *să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice*".

Este vorba de o obligație care trebuie obligatoriu coroborată cu *dreptul la opinie* garantat funcționarilor publici, cu respectarea *obligației de rezervă*.

De altfel, art. 434 C.adm. consacră norme speciale ***loialității funcționarilor publici față de autoritățile și instituțiile publice.***

Art. 437 alin. (2) C.adm. stabilește expres *obligația funcționarilor publici de a îndeplini dispozițiile primite de la superiorii ierarhici*, având însă dreptul de a refuza, în scris și motivat, îndeplinirea acestora, dacă le consideră ilegale. De altfel, în mod obișnuit, „funcționarii publici au obligația de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările și sarcinile repartizate".

După cum doctrina a evidențiat, obligația firească a funcționarului public de a se conforma dispozițiilor superiorilor ierarhici decurge din raporturile de subordonare. Totuși, această obligație are anumite limite, în situația în care funcționarul public le consideră ilegale (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 547).

„*Funcționarii publici au obligația* **să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu**, *precum și* **confidențialitatea** *în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției publice, în condițiile legii, cu aplicarea dispozițiilor în vigoare privind liberul acces la informațiilor de interes public*".

Sintagma *secret de serviciu* evocă actele și faptele prevăzute expres de o normă generală sau cu caracter intern, a cărei încălcare atrage sancțiuni penale sau disciplinare, iar prin intermediul *obligației de confidențialitate* se satisfac atât interesele statului, cât și ale cetățeanului (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 146 și urm.).

Legea se referă la două categorii de secrete, obligația de a păstra informațiile ce reprezintă unul din cele două tipuri de secrete urmând a fi realizată cu respectarea legislației speciale în materie, referitoare la liberul acces la informațiile de interes public.

„Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje, fiind însă exceptate de la această obligație, bunurile primite cu titlu gratuit, în cadrul unor activități de protocol, pentru care există legislație specifică.

Această îndatorire are ca scop asigurarea independenței funcționarilor publici, de aceea, în statele occidentale este denumită „obligația de dezinteresare" (*R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 548).

La numirea într-o funcție publică, la încetarea raportului de serviciu, precum și în alte situații prevăzute de lege, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legislației specifice, ***declarația de avere*** și ***declarația de interese*** care *se actualizează anual, potrivit legii.*

Funcționarii publici au obligația să respecte întocmai regimul juridic al ***conflictului de interese*** *și al* ***incompatibilităților****, stabilite potrivit legii*, precum și normele de conduită.

Codul administrativ consacră un regim juridic complex privitor la perfecționarea pregătirii profesionale care atrage drepturi și obligații atât pentru funcționarul în cauză cât și pentru autoritatea sau instituția publică, în care acesta își desfășoară activitatea. „Autoritățile și instituțiile publice au obligația să prevadă în buget sumele necesare pentru plata taxelor estimate pentru participarea la programe de formare și perfecționare profesională organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice, precum și, în situația în care estimează că programele de formare și perfecționare profesională se vor desfășura în afara localității, sumele necesare pentru asigurarea cheltuielilor de transport, cazare și masă, în condițiile legislației specifice".

„Pe perioada în care urmează programe de formare și de perfecționare profesională, funcționarii publici beneficiază de drepturile salariale cuvenite, în situația în care programele sunt: a) organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice; b) urmate la inițiativa funcționarului public, cu acordul persoanei care are competența de numire (...)".

Nu constituie forme de perfecționare profesională și nu pot fi finanțate din bugetul de stat sau din bugetul local, studiile universitare.

Reglementări speciale pot prevedea și alte categorii de îndatoriri specifice unor funcții publice, cum ar fi, de exemplu, programul de lucru cu publicul, paza sediului și a documentelor secrete, portul și uzul de armă, programul de instruire fizică și trageri cu arme de foc etc. (*I. Santai*, op. cit., în Juridica nr. 11-12/2000, p. 453).

Prelegerea XXVIII
Răspunderea funcționarilor publici. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu

§1. Regimul general al răspunderii cu privire specială asupra răspunderii funcționarilor publici

După cum doctrina de drept public subliniază, și în domeniul științei dreptului se conturează distincția dintre noțiunile de *răspundere* și *responsabilitate*, distincție ce își are originea în tezele filosofice cu privire la delimitarea fenomenului *răspunderii sociale* de cel al *responsabilității sociale* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 636).

Această delimitare se evidențiază în ce privește dreptul administrativ sub mai multe aspecte. În primul rând, dreptul administrativ analizează responsabilitatea și respectiv, răspunderea autorităților administrației publice. În al doilea rând, dreptul administrativ analizează aceste fenomene în legătură cu funcționarii publici. În al treilea rând, dreptul administrativ se preocupă de cercetarea responsabilității cetățenilor față de normele juridice, respectiv a răspunderii acestora în cazul încălcării lor.

Răspunderea juridică „intervine pe terenul răului înfăptuit". Specific abaterilor săvârșite de funcționarii publici este faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur și simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 638).

În doctrina interbelică, *răspunderea statului și a funcționarilor săi* era privită ca una din formele de manifestare a responsabilității în dreptul administrativ. Se pornea de la teza că activitatea administrației poate fi de multe ori o cauză de daune pentru particularii care vin în contact cu ea, ceea ce atrăgea intervenția unei răspunderi materiale a acestora, alături de cea disciplinară, atrasă de încălcarea unor norme de comportament profesional, de ordine și disciplină dintr-un serviciu public (*V. Vedinaș*, op. cit., 1998, p. 177).

Regimul juridic al funcției publice include și problema răspunderii acestuia, a cărui menire este reprimarea greșelilor comise de agenții publici, aspect care reprezintă doar unul din scopurile răspunderii. Prin intermediul răspunderii se realizează atât *scopul preventiv*, cât și cel *sancționator*, cărora ar trebui să li se adauge, potrivit doctrinei, și cel educativ (*V. Vedinaș*, op. cit., 1998, p. 178).

Dintr-o perspectivă generală, în doctrina administrativă se apreciază că, în activitatea desfășurată, funcționarii publici trebuie să respecte legile și toate actele normative și individuale aplicabile raporturilor sociale la care participă și să

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

îndeplinească obligațiile legale care le revin. În egală măsură, funcționarii publici nu trebuie să încalce regimul juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 229).

Codul administrativ reglementează într-un capitol distinct, **Sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici.**

Formularea acestui titlu (păstrată din vechea reglementare – s.n.) a fost criticată în doctrină ca fiind lipsită de precizie, mai indicată fiind o denumire cu cele două sintagme în forma inversată, adică „răspunderea și sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor publici" sau și mai riguros, numai „răspunderea funcționarilor publici" (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 204).

Potrivit art. 490 alin. (1) C.adm., *„încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage **răspunderea administrativă, civilă sau penală**, în condițiile legii și ale prezentului cod"*.

Spre deosebire de celelalte statute (coduri) ale funcționarilor publici existente din anul 1923 în România, Statutul din 1999 a introdus elementul de **vinovăție** pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu și a reglementat și alte forme de răspundere, în afara celei specifice dreptului administrativ (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 324).

Astfel, după cum se poate observa, sunt stabilite *patru forme de răspundere aplicabile funcționarilor publici.*

Aceste forme nu se exclud între ele, putând fi aplicate concomitent dacă fapta comisă întrunește în același timp, condițiile unor forme diferite de răspundere juridică (*T. Mrejeru, E. Ilie*, loc. cit., în Juridica nr. 2/2000, p. 59).

Funcționarul public poate să fie sancționat cu sancțiuni specifice fiecărei forme de răspundere. Ceea ce principial este interzis, este doar aplicarea a două sancțiuni de aceeași natură juridică pentru aceeași faptă (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 133).

Expresia *„răspundere civilă"* are în vedere o *răspundere pentru pagubele cauzate*. Aceasta este însă o *instituție a dreptului administrativ,* atunci când paguba a fost cauzată printr-un act administrativ declarat ilegal de către instanța de contencios administrativ, fiind vorba de o *răspundere administrativ-patrimonială*, specifică dreptului administrativ. Poate fi identificată însă și ca o *instituție a dreptului civil,* atunci când paguba a fost produsă printr-o faptă plasată în afara atribuțiilor de serviciu, un delict civil ori printr-o infracțiune, fiind vorba de latura civilă în procesul penal (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 640, nota 2).

Răspunderea funcționarilor publici este extrem de diversificată având în vedere natura juridică variată a reglementărilor aplicabile în administrația publică, dar ea poate fi redusă la două forme principale, și anume: o răspundere sancționatorie și o răspundere reparatorie (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 229).

Art. 491 C.adm. reglementează **răspunderea în solidar cu autoritatea sau cu instituția publică,** prevedere corelată cu art. 16 din Legea contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, privitor la *introducerea în cauză a funcționarului.*

„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii, împotriva autorității sau instituției publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim. În cazul în care acțiunea se admite, plata daunelor se asigură din bugetul autorității sau instituției publice. Dacă instanța judecătorească constată vinovăția funcționarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituția publică. Răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea".

§2. Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici

„Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege constituie ***abatere disciplinară*** *și atrage* ***răspunderea administrativ-disciplinară*** *a acestora".*

Răspunderea disciplinară trebuie să rezulte din lege, care trebuie să definească și „latura obiectivă", adică acțiunile și inacțiunile și, eventual, împrejurările de timp și spațiu în care acestea trebuie să se producă pentru a fi calificate drept abateri disciplinare (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 136).

Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă un ansamblu de norme care reglementează actele și faptele (acțiunile și inacțiunile) săvârșite de funcționarul public în exercitarea atribuțiilor sale sau în legătură cu acestea, sancțiunile care se aplică și normele procedurale corespunzătoare.

În doctrină au fost identificate următoarele **trăsături** ale acesteia: este o răspundere de drept public; intervine numai în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare calificată ca atare prin norme ale dreptului public, deci în cadrul unor raporturi de drept public; subiectul activ este un funcționar public, iar subiectul pasiv este autoritatea sau instituția publică la care acesta a fost numit; procedurile de constatare, aplicare și contestare a sancțiunilor disciplinare sunt supuse unor norme speciale; abaterile și sancțiunile disciplinare sunt prevăzute prin norme cu putere de lege sau, în baza acestora, prin statute speciale (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 135).

Constituie **abateri disciplinare** următoarele fapte: „a) *întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor*; b) *neglijență repetată în rezolvarea lucrărilor*; c) *absențe nemotivate de la serviciu*; d) *nerespectarea în mod repetat a programului de lucru*; e) *intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal*; f) *nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter*; g) *manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea*; h) *desfășurarea, în timpul programului de lucru, a unor activități cu caracter politic*; i) *refuzul nemotivat de a îndeplini atribuțiile de serviciu*; *j) refuzul nemotivat de a se supune controlului de*

medicina muncii și expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, conform prevederilor legale; k) *încălcarea prevederilor referitoare la îndatoriri și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici, altele decât cele referitoare la conflicte de interese* și *incompatibilități*; l) *încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilități dacă funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestora într-un termen de 15 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate*; m) *încălcarea prevederilor referitoare la conflicte de interese*; n) alte fapte *prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și funcționarilor publici sau aplicabile acestora*".

Prin reglementări și statute proprii pot fi prevăzute și alte abateri specifice, precum întârzierea repetată la serviciu, nepurtarea uniformei, nerespectarea programului de lucru cu publicul etc. (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 230).

Abaterea disciplinară a fost definită ca reprezentând fapta săvârșită cu vinovăție de către funcționarul public prin care acesta încalcă obligațiile ce-i revin din raportul de funcție publică sau în legătură cu acesta și care afectează statutul său socio-profesional și moral (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 210).

Într-o parte distinctă, consacrată ***răspunderii administrative***, art. 569 C.adm. ne oferă și o definiție legală a **abaterii disciplinare**, inspirată din doctrină. Aceasta reprezintă „*fapta săvârșită cu vinovăție de către funcționarii publici, demnitari și asimilații acestora care constă într-o acțiune sau inacțiune prin care se încalcă obligațiile ce le revin din raportul de serviciu, respectiv din exercitarea mandatului sau în legătură cu acesta și care le afectează statutul socioprofesional și moral*".

Abaterea disciplinară este întotdeauna o faptă concretă, care trebuie analizată sub toate elementele care-i constituie conținutul: subiect, obiect, latură obiectivă, latură subiectivă, sancțiune, iar normele juridice care o definesc trebuie să determine, cu rigoarea necesară, toate aceste elemente (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 133).

Faptul că legiuitorul a optat pentru o enumerare exhaustivă a abaterilor disciplinare demonstrează, potrivit doctrinei, preocuparea de a asigura stabilitatea în serviciu a funcționarului public.

În ce privește faptele calificate drept *abateri disciplinare*, doctrina face două precizări: prima vizează caracterul enunțiativ, și nu limitativ al sferei acestora, iar cea de-a doua vizează legalitatea abaterii disciplinare, potrivit cu care, sancțiunile disciplinare pot fi stabilite doar prin lege (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 210 și urm.).

În doctrină, s-a susținut, pe de-o parte, că enumerarea limitativă reprezintă un pas înainte față de alte reglementări, dar, pe de altă parte, unele abateri disciplinare sunt definite sumar, iar altele ridică unele probleme, putând atrage dificultăți în înțelegerea și aplicarea concretă a sancțiunii (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 136).

Se mai susține că abaterea disciplinară presupune fapte consumate, iar nu tentative sau încercări neconsacrate legal (*I. Santai*, op. cit., 2014, p. 231 și urm.).

Sancțiunile disciplinare enumerate de art. 492 alin. (3) C.adm. sunt: a) *mustrarea scrisă*; b) *diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni*; c) *diminuarea drepturilor salariale cu 10-15% pe o perioadă de până la un*

an de zile; d) *suspendarea dreptului de promovare pe o perioadă de la unu la 3 ani*; e) *retrogradarea într-o funcție publică de nivel inferior, pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului*; f) *destituirea din funcția publică.*

Pe lângă o *sancțiune cu caracter moral* sunt reglementate *sancțiuni cu caracter material* care afectează și *cariera funcționarului public*, cea mai gravă atrăgând chiar *încetarea raportului de funcție publică.*

Din analiza normei pot fi făcute următoarele precizări cu privire la sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor publici: se stabilesc numai prin *norme cu putere de lege*; *nu sunt prevăzute pentru fiecare abatere disciplinară*, aplicarea uneia sau alteia fiind lăsată la latitudinea autorității competente cu sancționarea; sunt instituite într-un *sistem ierarhic*, ce are însă un caracter relativ, putând fi aplicată o sancțiune mai gravă, chiar dacă, în prealabil, nu fusese aplicată alta mai ușoară; au *caracter personal*, în sensul că se aplică funcționarului public vinovat de săvârșirea abaterii disciplinare etc. (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 136 și urm.).

Unii autori au delimitat aceste sancțiuni disciplinare după cum se regăsesc și în sfera dreptului muncii în: *sancțiuni comune* și *sancțiuni specifice* (*T. Mrejeru, E. Ilie*, loc. cit., în Juridica nr. 2/2000, p. 59).

„La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public, precum și de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile prezentului cod".

Codul prevede astfel *principiul individualizării sancțiunii disciplinare*, principiu fundamental aplicabil regimului răspunderii disciplinare a funcționarului public.

Cu alte cuvinte, aplicarea sancțiunii disciplinare de către autoritatea competentă trebuie să se bazeze pe o apreciere obiectivă, realistă, care să asigure atât rolul preventiv-educativ al sancțiunii, cât și pe cel reparator (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 138).

„Sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data sesizării comisiei de disciplină, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare (...)". Se introduce astfel un termen de prescripție a aplicării sancțiunii, de maxim 2 ani.

Codul administrativ stabilește o procedură diferită de sancționare în funcție de gravitatea abaterii disciplinare săvârșite.

Mustrarea scrisă *se poate aplica și direct de către conducătorul instituției publice.* Celelalte sancțiuni se aplică de *conducătorul instituției publice,* la propunerea *comisiei de disciplină.*

„Sancțiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal și nu împiedică finalizarea cercetării prealabile și aplicarea sancțiunii".

Prin aceste dispoziții se consacră *regula cercetării prealabile*, foarte important fiind modul în care se face audierea, aceasta trebuind să fie făcută în scris, sub sancțiunea nulității, fiind transpuse astfel în practică principiile constituționale privind *dreptul la apărare* și *prezumția de nevinovăție* (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 220).

Într-un articol distinct, Codul se referă la ***comisiile de disciplină***, din cadrul autorităților și instituțiilor publice, constituite pentru analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare și pentru a propune sancțiunile disciplinare aplicabile.

Acestea sunt structuri competente să cerceteze faptele sesizate ca abateri disciplinare și să propună sancțiunea aplicabilă funcționarilor publici din autoritățile sau instituțiile publice respective. *Modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.*

Fiind o propunere, **comisia de disciplină** va întocmi un act pregătitor, pe baza căruia, cel în drept, conducătorul compartimentului ori al serviciului public, după caz, va emite ordinul sau dispoziția (acte administrative de autoritate) de aplicare a sancțiunii disciplinare (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 329).

Comisia de disciplină pentru **înalții funcționari publici** *este compusă din 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizie a prim-ministrului, la propunerea ministrului cu atribuții în domeniul administrației publice și a președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.*

Persoana competentă să aplice sancțiunea disciplinară nu poate aplica o sancțiune mai gravă decât cea propusă de *comisia de disciplină*, ci doar o sancțiune mai ușoară, cu obligația motivării acesteia (*M. Preda*, op. cit., 2006, p. 146).

Potrivit art. 495 C.adm., *„**funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau a dispoziției de sancționare***".

Această prevedere a fost privită ca prezentând o semnificație deosebită, deoarece tranșează, cu claritate, deosebirea de regim juridic dintre salariat și funcționarul public, demonstrând apartenența acestei instituții la ramura dreptului public (*V. Vedinaș*, op. cit., 2016, p. 224).

În absența altor dispoziții procedurale speciale, aceste litigii sunt soluționate de către instanță, potrivit Legii contenciosului administrativ. Există însă o derogare de la procedura comună, la soluțiile pe care le poate pronunța instanța de judecată adăugându-se și cea a *modificării ordinului sau dispoziției de sancționare*.

Această dispoziție a fost considerată neconstituțională, deoarece modificarea actului administrativ de sancționare ar echivala cu o imixtiune a puterii judecătorești în sfera de competență a administrației publice. Este adevărat că instanța judecătorească trebuie să verifice legalitatea actului de sancționare, inclusiv în ce privește *individualizarea sancțiunii*, astfel încât să existe o anumită proporționalitate între sancțiunea aplicată și gravitatea faptei săvârșite, însă nu ar putea ea însăși să aplice o sancțiune disciplinară unui funcționar public.

Dacă instanța judecătorească apreciază că actul de sancționare este nelegal, ea va dispune anularea actului și poate, cel mult, să indice sancțiunea cea mai severă care ar putea fi aplicată funcționarului public, dar nu mai aspră decât cea inițial dispusă.

Controlul de legalitate a *actului de sancționare* este atât un *control formal*, cât și un *control de fond. Controlul formal* constă în verificarea respectării procedurii legale de aplicare a sancțiunii disciplinare, în urma acestuia apreciindu-se dacă sancțiunea aplicată este legală sub aspect procedural, iar, în caz contrar, se va dispune anularea actului de sancționare, făcând inutil controlul de fond.

Controlul de fond are ca obiect verificarea existenței faptei imputabile funcționarului public, care poate fi făcută pe baza documentelor care au stat la baza emiterii actului de sancționare, a vinovăției acestuia, a consecințelor faptei săvârșite și a legăturii de cauzalitate dintre fapta comisă și consecințele produse. În urma controlului de fond se va aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile aplicării sancțiunii disciplinare și dacă individualizarea sancțiunii s-a făcut în mod corect. Dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite, se va dispune anularea actului de sancționare.

Sancțiunile disciplinare se radiază de drept, după cum urmează: în termen de 6 luni de la aplicare, pentru mustrarea scrisă; la expirarea termenului pentru care au fost aplicate, pentru *celelalte sancțiuni disciplinare cu excepția destituirii din funcția publică; în termen de 3 ani de la aplicare, pentru destituirea din funcția publică*, precum *și de la data comunicării hotărârii judecătorești definitive prin care s-a anulat actul administrativ de sancționare disciplinară.* Pentru primele trei sancțiuni disciplinare, *radierea se constată prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice.*

Art. 496 C.adm. reglementează **Cazierul administrativ** eliberat de ANFP pentru evidențierea situației disciplinare a funcționarilor publici.

§3. Răspunderea contravențională a funcționarilor publici

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici *se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu,* potrivit art. 498 alin. (1) C.adm.

Referitor la această prevedere care se regăsea și în vechea legislație, în doctrină s-a subliniat că este vorba despre o *răspundere administrativ-contravențională*, având în vedere acele fapte ce constituie contravenții, în cadrul răspunderii administrative a funcționarilor publici, săvârșite în timpul și în legătură cu atribuțiile de serviciu, diferite de cele săvârșite în afara activității profesionale, asemeni oricărui cetățean, care implică o răspundere contravențională potrivit dreptului comun în materie (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 333).

„Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii, funcționarul public se poate adresa cu plângere la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat".

După cum vom avea ocazia să constatăm atunci când ne vom ocupa de studiul răspunderii administrativ-contravenționale, potrivit reglementării în vigoare, **contravenția** *constituie fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată ca atare prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.*

Spre deosebire de regimul de drept comun în materia răspunderii administrativ-contravenționale care stabilește competența *judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția*, de a soluționa plângerea contravenientului, Codul administrativ prevede expres competența judecătoriei *în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat*, de a soluționa plângerea acestuia, care poate să nu fie cea de la locul săvârșirii contravenției.

Cum dreptul comun al contravențiilor stabilește și calea de atac a apelului la *secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului*, acesta poate fi exercitat și de către funcționarii publici.

§4. Răspunderea civilă a funcționarilor publici

Potrivit art. 499 C.adm., „**răspunderea civilă a funcționarului public** *se angajează: a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează; b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit; c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive*".

În doctrină s-a relevat că *răspunderea patrimonială a funcționarilor publici* intervine în cazul în care aceștia au cauzat prin actele sau faptele lor anumite prejudicii, fie autorității sau instituției publice din care fac parte, fie unei alte persoane fizice sau juridice de drept public sau privat. În ce privește modul de reparare a pagubelor aduse autorității sau instituției publice, în primele două situații, aceasta se va *dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată*, iar, în a treia situație, *pe baza unei hotărâri judecătorești definitive*.

O problemă care s-a ridicat în doctrină a fost aceea a persoanei îndreptățite să emită ordinul sau dispoziția de imputare, în cazurile în care cel care a produs pagubele în primele două situații este chiar conducătorul autorității sau instituției publice păgubite. Un posibil răspuns ar fi conducătorul serviciului ierarhic superior al autorității sau al instituției publice ierarhic superioare (*V. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 337).

În cea de-a treia situație, răspunderea funcționarului public își are sorgintea în art. 52 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin

nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Împotriva ordinului sau a dispoziției de imputare, funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile legii. Potrivit unei completări aduse prin Legea nr. 76/2012 de punere în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, *ordinul sau dispoziția de imputare rămasă definitivă ca urmare a neintroducerii ori respingerii acțiunii la instanța de contencios administrativ constituie titlu executoriu.*

„Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei".

§5. Răspunderea penală a funcționarilor publici

În ce privește **răspunderea penală a funcționarului public**, aceasta intervine *pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă.*

De când se pune în mișcare acțiunea penală, în situația în care se apreciază că funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună ***mutarea temporară a funcționarului public*** în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice.

În cazul ***funcționarilor publici de conducere*** pentru care nu este posibilă aplicarea acestei prevederi, mutarea temporară se va face într-o funcție publică corespunzătoare nivelului de studii, cu menținerea drepturilor salariale avute.

De subliniat că, potrivit legii penale, noțiunea de *funcționar public* are un înțeles mult mai larg decât cel din dreptul administrativ, după cum a constatat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 2/2014.

În egală măsură, prin Decizia nr. 26/2014 (completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), evocată deja în contextul analizei noțiunii de *funcție publică*, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că *îndeplinirea condițiilor prevăzute de Codul penal se analizează pentru fiecare categorie profesională în concret, pornind de la normele legale speciale ce îi reglementează statutul* și în consecință, ***medicul angajat cu contract de muncă într-o unitate spitalicească din sistemul public de sănătate are calitatea de funcționar public***, în accepțiunea dispozițiilor art. 175 alin. (1) lit. b) teza a II-a C.pen. [*„Funcționar public în sensul legii penale, este persoana care, cu titlul permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație: (...) exercită o (...) funcție publică de orice natură"*]. *„Caracterul liberal al profesiei de medic nu poate justifica lipsa răspunderii penale pentru infracțiunea de luare de mită în cazurile în care acesta condiționează actul medical la care este obligat profesional, moral și legal, de banii sau foloasele care nu i se cuvin și pe care, direct sau indirect, le pretinde, primește ori le acceptă".*

Alin. (2) al art. 175 C.pen. lărgește și mai mult sfera noțiunii de *funcționar public* din dreptul penal, la cei care-și desfășoară activitatea în cadrul unor persoane juridice de drept privat care sunt autorizate să realizeze un serviciu de interes public. *„De asemenea este considerată funcționar public, în sensul legii penale, persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost învestită de autoritățile publice sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public".*

§6. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu

Raportul de serviciu care ia naștere între autoritățile sau instituțiile publice și funcționarii publici, în baza actului de numire în funcție, are următoarele elemente esențiale: funcția, salariul și locul de muncă (*A. Trăilescu*, op. cit., 2010, p. 151).

Modificarea raportului de funcție sau **de serviciu** este rezultatul aceleiași manifestări unilaterale a voinței autorității sau instituției publice, care poate conferi sau retrage atribuții, poate încredința o nouă funcție titularului în mod permanent (prin transfer) ori în mod temporar (prin delegare sau detașare), în același loc sau organ, ori în altă localitate sau în alt organ (*I. Santai,* loc. cit., în Juridica nr. 1/2001, p. 18).

Potrivit art. 502 C.adm.: ***modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici*** are loc prin: a) ***delegare***; b) ***detașare***; c) ***transfer***; d) ***mutarea definitivă*** *în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice, în condițiile Codului*; e) ***mutarea temporară*** *în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice, în condițiile Codului*; f) ***exercitarea cu caracter temporar*** *a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici*; g) ***promovarea***; h) ***mobilitatea*** *în cadrul categoriei înalților funcționari publici.*

În conformitate cu art. 503 C.adm., **mobilitatea se realizează doar în cadrul categoriei înalților funcționari publici** și cuprinde *„ansamblul activităților și deciziilor generatoare de modificări ale raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici (...), realizate în interes public, pentru desfășurarea activității autorităților și instituțiilor publice, precum și pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici".*

Delegarea constă în schimbarea locului muncii și are legătură cu atribuțiile stabilite prin fișa de post a funcționarului public. **Delegarea** *se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care este încadrat funcționarul public, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an.*

Potrivit art. 504 alin. (3) C.adm., *„funcționarul public poate refuza delegarea dacă se află în una dintre următoarele situații: a) graviditate; b) își crește singur copilul minor; c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea;* d) *motive familiale temeinice de natură a justifica refuzul de a da curs*

delegării. Delegarea pe o perioadă mai mare de 60 de zile calendaristice în cursul unui an calendaristic se poate dispune numai cu acordul scris al funcționarului public. Pe timpul delegării funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul (...), autoritatea sau instituția publică care îl deleagă este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare".

*„**Detașarea** se dispune în interesul autorității sau al instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic, un funcționar public poate fi detașat mai mult de 6 luni, numai cu acordul său scris. (...) Funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii și condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice pe care urmează să fie detașat. Detașarea se poate dispune și pe o funcție publică de conducere sau din categoria funcționarilor publici (...) dacă funcționarul public îndeplinește condițiile de studii, de vechime în specialitatea studiilor (...). Detașarea se dispune prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire a funcționarului public detașat, la propunerea conducătorului autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public detașat".*

„Funcționarul public poate refuza detașarea dacă se află în una dintre următoarele situații: a) graviditate; b) își crește singur copilul minor; c) starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată detașarea; d) detașarea se face într-o localitate în care nu i se asigură cazare, în condițiile legii; e) este singurul întreținător de familie; f) motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detașării".

„Pe perioada detașării, funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul. Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care este detașat este mai mare, el are dreptul la acest salariu. Pe timpul detașării în altă localitate autoritatea sau instituția publică beneficiară este obligată să-i suporte costul integral al transportului, dus și întors, cel puțin o dată pe lună, al cazării și al indemnizației de detașare".

În doctrină s-a susținut că atât măsura *delegării*, cât și cea a *detașării* pot fi contestate de cel vizat pe cale ierarhică și, în eventualitatea refuzului unității de a da curs solicitării, petiționarul se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile legii contenciosului administrativ, în măsura în care poate dovedi vătămarea unui drept legal consacrat prin măsura de modificare temporară a raportului de serviciu (*I. Santai*, loc. cit., în Juridica nr. 1/2001, p. 18).

Transferul, privit ca ***modalitate de modificare a raportului de serviciu***, *poate avea loc după cum urmează:* a) *în interesul serviciului;* b) *la cererea funcționarului public.*

Transferul în interesul serviciului se face la solicitarea conducătorului autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public, cu acordul scris al acestuia și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice în care este numit funcționarul public.

Transferul la cerere se face la solicitarea funcționarului public și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public. Autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia s-a

aprobat transferul la cerere al funcționarului public înștiințează cu celeritate autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public, despre aprobarea cererii de transfer.

Mutarea în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice poate fi definitivă sau temporară.

„**Mutarea definitivă** poate avea loc pe o funcție publică vacantă de același nivel, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public sau într-o funcție publică vacantă de nivel inferior. Funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile de studii, condițiile de vechime și condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice în care urmează să fie mutat".

„**Mutarea temporară** *pe o altă funcție publică vacantă sau temporar vacantă se dispune motivat, în interesul autorității sau instituției publice, de către conducătorul autorității ori instituției publice, pe o funcție publică de același nivel cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public, pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic. În cursul unui an calendaristic un funcționar public poate fi mutat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris (...)*".

Potrivit art. 512 C.adm., **suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici** *poate interveni de drept, la inițiativa funcționarului public* sau *prin acordul părților*. Primele două situații se constată prin act administrativ, iar cea de-a treia situație se aprobă prin act administrativ de către persoana care are competența de numire, la cererea funcționarului public, cu respectarea dispozițiilor din Cod.

Suspendarea de drept poate să intervină în situații precum: numirea sau alegerea într-o funcție de demnitate publică; arestarea preventivă sau arestul la domiciliu și în situația controlului judiciar care nu permite exercitarea raportului de serviciu; concediu de maternitate, în condițiile legii etc.

Raportul de serviciu se poate suspenda la inițiativa funcționarului public în situații precum: concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condițiile legii; concediu de acomodare cu durata de maxim un an; concediu paternal; participarea la campania electorală, participarea la grevă, în condițiile legii etc.

„**Încetarea raporturilor de serviciu** *ale funcționarilor publici se face prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică și are loc în următoarele condiții:* a) *de drept* (în condiții expres enumerate)*;* b) *prin acordul părților, consemnat în scris;* c) *prin eliberare din funcția publică*; d) *prin destituire din funcția publică;* e) *prin demisie*".

Fiecare modalitate este reglementată distinct în conținutul Codului administrativ.

Repere bibliografice (Personalul din administrație)

Doctrină românească actuală

I. Tratate, cursuri, monografii

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 547-646.

Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, Drept administrativ, ed. a III-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 244-293.

Dana Apostol Tofan, Instituții administrative europene, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 153-187.

Emil Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 135-149.

Dumitru Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, București, 2004, p. 534-601.

Florin Coman Kund, Liviu Coman Kund, Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 290-330.

Ion Corbeanu, Drept administrativ, ed. a II-a, revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 209-230.

Liviu Giurgiu, Cristian Giusepe Zaharie, Drept administrativ. Curs universitar, ed. a VIII-a, Ed. Prouniversitaria, București, 2008, p. 215-295.

Corneliu Manda, Drept administrativ. Tratat elementar, ed. a V-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 364-391.

Ioan Muraru, Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 104 și urm.

Alexandru Negoiță, Drept administrativ, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 92-106.

Mihai Oroveanu, Tratat de drept administrativ, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Cerma, București, 1998, p. 317-348, p. 355-373.

Mădălina-Elena Mihăilescu, Drept administrativ. Partea generală, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 400-483.

Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 519-584.

Eugen Popa, Mari instituții ale dreptului administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 225-239.

Mircea Preda, Drept administrativ. Partea generală, ed. a IV-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 63-181.

Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 231-371.

Ioan Santai, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, ed. parțial revizuită, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2014, p. 122-252.

Cătălin-Silviu Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 365-427.

Anton Trăilescu, Drept administrativ, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 116-185.

Verginia Vedinaș, Drept administrativ, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 301-344.

Irina Alexe, Înalții funcționari publici, Ed. Universul Juridic, București, 2014.

Cristian Clipa, Teoria funcției publice (I) Raportul juridic de serviciu – noțiune, natură, părți, obiect și conținut, Ed. Hamangiu, București, 2011.

Cristian Clipa, Teoria funcției publice (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici, Ed. Hamangiu, București, 2013.

Liviu Coman Kund, Deontologia și statutul funcționarilor din administrația publică, Ed. Didactică și Pedagogică R.A., București, 2005.

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. All Beck, colecția Legi comentate, București, 2004, p. 20-22.

Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Antonie Iorgovan, Revizuirea Constituției. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 15.

Ana Mocanu-Suciu, Răspunderea funcționarilor publici, Ed. C.H.Beck, București, 2015.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019.

Verginia Vedinaș, Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999) Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

Verginia Vedinaș, Statutul funcționarilor publici. Comentarii, doctrină, legislație, jurisprudență, Ed. Universul Juridic, București, 2009.

Verginia Vedinaș, Statutul juridic al funcționarului public parlamentar, Ed. Universul Juridic, București, 2007.

Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu, Statutul funcționarului public european, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007.

Verginia Vedinaș, Statutul funcționarilor publici, Ed. Nemira, București, 1998.

II. Studii, articole (prelegerea XXV)

Dana Apostol Tofan, Considerații generale cu privire la proiectul legii privind statutul funcționarilor publici, partea I, în Studii de Drept Românesc nr. 2/1995, p. 183-192; partea a II-a, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1996, p. 231-242.

Corneliu Bîrsan, Statutul funcționarului public în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 53-59.

Șerban Beligrădeanu, Considerații teoretice și practice în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, în Dreptul nr. 2/2000, p. 3-20.

Alexandra-Augustina Bora, Discuții asupra subordonării ierarhice în cadrul raporturilor de serviciu ale polițistului – funcționar public cu statut special, în Dreptul nr. 12/2007, p. 112-120.

Constanța Călinoiu, Principii ale unei viitoare reglementări privind statutul funcționarului public, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 55-63.

Simona Cristea, Osmoza între puterea politică și înalta funcție publică, în A.U.B., seria Drept, I/2002, p. 35-37.

Simona Cristea, Considerații privind statutul legal al funcției publice, în Revista de Drept Public nr. 2/1999, p. 58-61.

Simona Cristea, Consecințele continuității în funcțiile publice din administrația publică, în A.U.B., seria Drept, supliment, 1999, p. 137-146.

Simona Cristea, Noutăți în privința regimului juridic aplicabil funcției publice, în A.U.B., seria Drept, 1999, p. 49-58.

Simona Cristea, Fundamente constituționale ale noțiunii de funcție publică, în A.U.B., seria Drept, 1998, p. 89-104.

Simona Cristea, Noțiunea de funcție publică în constituția principalelor state europene, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 64-68.

Simona Cristea, Reglementarea în Constituția României din 1991 a noțiunii de funcție publică, în Revista de Drept Public nr. 1-2/1997, p. 108-115.

Ion Dumitru, Înțelesul sintagmei de „funcție publică echivalentă cu funcția deținută de funcționarul public", în cazul transferului său în interesul serviciului, în Dreptul nr. 1/2004, p. 113-115.

Gheorghe Iancu, Reguli constituționale privind ocuparea funcțiilor și demnităților publice, în Revista de Drept Public nr. 2/1999, p. 62-70.

Cezar Manda, Succinte considerații asupra raportului de serviciu al funcționarului public – coordonate posibile ale evoluției cadrului legal în materie, în Revista de Drept Public nr. 1/2000, p. 43-49;

Romeo Paul Postelnicu, Monica Nicolle Dimitriu, Adoptarea unui cod de conduită pentru funcționarii publici – prioritate pentru România, în Revista de Drept Public nr. 3/2003, p. 51-57.

Verginia Vedinaș, Cristian Bitea, Mutații aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administrația publică, în Revista de Drept Public nr. 3/2019, p. 18-30.

Verginia Vedinaș, Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, în Pandectele Române nr. 5/2011, p. 82-95.

Verginia Vedinaș, Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici, în Revista Română de Drept Privat nr. 5/2010, p. 190-207.

Verginia Vedinaș, Teodor Narcis Godeanu, Mutații petrecute în regimul funcției publice în România, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 67-70.

Verginia Vedinaș, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003, p. 80-99.

Verginia Vedinaș, Valori europene în Statutul funcționarilor publici, în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/2002, p. 319-332.

Verginia Vedinaș, Realități și perspective privind regimul juridic al funcționarului public în România, în Revista de Drept Public nr. 1/2002, p. 46-59.

Verginia Vedinaș, Generalități privind funcția publică europeană și funcționarul european, în A.U.B., seria Drept, 2001, p. 47-78.

Verginia Vedinaș, Câteva aspecte legate de privatizarea funcției publice, în A.U.B., seria Drept, 1998, p. 83-88.

Verginia Vedinaș, Considerații în perspectiva adoptării unui statut al funcționarului public, în Revista de Drept Public nr. 1/1998, p. 46-54.

Verginia Vedinaș, Simona Cristea, Structura funcției publice din România. Studiu comparat cu Franța, în Revista de Drept Public nr. 1/2003, p. 22-35.

Camelia Raluca Voinea, Reforma funcției publice. Realizări, probleme, soluții și perspective, în Revista de Drept Public nr. 1/2009, p. 85-97.

II. Studii, articole (prelegerea XXVI)

Irina Alexe, Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ, în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 116-128.

Irina Alexe, Reforma funcției publice după 10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană. Cazul înalților funcționari publici, în Revista de drept public nr. 2/2017, p. 12-22.

Irina Alexe, Considerații referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curții Constituționale a României și la statutul juridic al unor înalți funcționari publici, în Curierul Judiciar nr. 3/2014, p. 159-161.

Irina Alexe, Aspecte privind mobilitatea înalților funcționari publici reflectate de jurisprudența instanțelor din România, în Revista de Drept Public nr. 1-2/2012, p. 90-102.

Irina Alexe, Mobilitatea înalților funcționari publici-modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu ?, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, p. 43-51.

Dana Apostol Tofan, Considerații generale cu privire la proiectul legii privind statutul funcționarilor publici (II), în Studii de Drept Românesc nr. 3-4/1996, p. 231-241.

Georgina Bodoroncea, Calitatea de „funcționar" ca subiect activ al infracțiunilor de corupție, în legislația internațională și națională, în Curierul Judiciar nr. 6/2011, p. 341-347.

Eni Carina, Rolul evaluării performanțelor profesionale ale funcționarului public pentru crearea unui corp al funcționarilor publici profesioniști în Republica Moldova, în Revista de Drept Public nr. 1/2017, p. 151-159.

Cristian Clipa, Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului juridic de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral, în Revista de Drept Public nr. 3/2011, p. 79-112.

Cristian Clipa, Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică și stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare, în Revista de Drept Public nr. 4/2010, p. 16-41.

Aurelia Cotuțiu, Competența de soluționare a litigiilor privind funcționarii publici, în Curierul Judiciar nr. 6/2005, p. 113-116.

Liviu Coman Kund, Reflecții asupra deontologiei funcționarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 3/2009, p. 1-18.

Luminița Dima, Încetarea de drept a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici prin prisma modificărilor aduse Legii nr. 188/1999 prin O.U.G. nr. 39/2005, în Curierul Judiciar nr. 5/2005, p. 1-4.

Dumitru Dumba, Incompatibilitățile funcției publice cu alte funcții și activități cu scop lucrativ, reglementate prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în Dreptul nr. 6/2001, p. 47-55.

Flavia Ghencea, Reînființarea Institutului Național de Administrație, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 76-79.

Gheorghe Iancu, Reguli constituționale privind ocuparea funcțiilor și demnităților publice, în Revista de Drept Public nr. 1/1999, p. 62-70.

Ion Ifrim, Unele observații cu privire la termenul de „funcționar public", în Studii și Cercetări Juridice nr. 4/2014, p. 501-506.

Cezar Manda, Succinte considerații asupra raportului de serviciu al funcționarului public – Coordonate posibile ale evoluției cadrului legal în materie, în Revista de Drept Public nr. 1/2000, p. 43-49.

Theodor Mrejeru, Elena Ilie, Condițiile pentru numirea în funcție și răspunderea juridică a funcționarilor publici, în Juridica nr. 2/2000, p. 58-59.

Daniela Paraschiva Pavel, Norme de conduită și etică specifice funcției publice generale – prezent și perspective în Codul administrativ, în Revista de Drept Public, Supliment, 2018, p. 219-224.

Rodica Narcisa Petrescu, Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999, republicată, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 107-112.

Mircea Preda, Gabriela Stecoza, Unele considerații și observații critice asupra Statutului funcționarilor publici, în Dreptul nr. 8/2000, p. 61-83.

Ioan Santai, Formarea, modificarea, suspendarea, întreruperea și încetarea raportului de serviciu (funcțiune), în Juridica nr. 1/2001, p. 17-22.

Daniel Soare, Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației și internelor care reglementează nașterea, desfășurarea și stingerea raporturilor de serviciu ale polițiștilor și ale altor categorii de personal, în Dreptul nr. 9/2006, p. 132-137.

Ion Traian Ștefănescu, Aurelian-Gabriel Uluitu, Acordul colectiv dintre autoritățile publice sau instituțiile publice și funcționarii publici, în Dreptul nr. 1/2008, p. 30-42.

Anton Trăilescu, Un alt punct de vedere asupra naturii juridice a raportului de serviciu, în Juridica nr. 6/2000, p. 217-218.

Ana Vasile, Numirea în funcție publică a conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes județean, în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 103-105.

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

Verginia Vedinaș, Considerații referitoare la raportul dintre statutul funcționarilor publici și statutele speciale aplicabile unor categorii de funcționari publici, în Dreptul nr. 4/2007, p. 141-150.

Verginia Vedinaș, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003, p. 80-98.

II. Studii, articole (prelegerea XXVII)

Șerban Beligrădeanu, Considerații – de ansamblu și parțial critice –referitoare la Ordonanța de urgență nr. 192/2002 privind reglementarea drepturilor de natură salarială ale funcționarilor publici, în Dreptul nr. 3/2003, p. 5-12.

Alexandra-Augusta Bora, Sabin Știr, Considerații în legătură cu aplicarea legislației ce reglementează salarizarea polițiștilor în Ministerul Administrației și Internelor, în Dreptul nr. 5/2007, p. 95-100.

Simona Cristea, Le droit syndical et le droit de grève dans la fonction publique roumaine. Étude comparée avec la France, în A.U.B., seria Drept, II/2004, p. 104-118.

Simona Cristea, Libertatea de opinie a funcționarilor din România. Studiu comparat cu Franța, în Curierul Judiciar nr. 12/2003, p. 107-116.

Raluca Dimitriu, Exercițiul dreptului la grevă de către funcționarii publici, în Studii de Drept Românesc nr. 1/2011, p. 7-19.

Gheorghe Dobrican, Independența funcționarilor publici în interpretarea și aplicarea legii, în Dreptul nr. 8/2017, p. 109-113.

Mihai Oroveanu, Deontologia funcționarilor publici, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1993, p. 35-41.

Romeo Paul Postelnicu, Sistemul unitar de salarizare a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 4/2004, p. 93-101.

Ioan Santai, Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici. Conținutul raportului de serviciu, în Juridica nr. 11-12/2000, p. 451-455.

Verginia Vedinaș, Deontologia funcționarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 1/2004, p. 56-71.

Verginia Vedinaș, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003, p. 86-91.

II. Studii, articole (prelegerea XXVIII)

Răzvan Anghel, Natura și competența de soluționare a litigiilor privind funcționarii cu statut special din sistemul administrației penitenciare, în Curierul Judiciar nr. 11/2015, p. 589-593.

Egyed Árpád, Considerații privind răspunderea patrimonială a aleșilor locali, a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică, în Revista de Drept Public nr. 2/2017, p. 92-111.

Vasile Avram, Diversitatea nefirească a legislației actuale privitoare la suspendarea din funcție a salariaților și funcționarilor publici care au săvârșit o infracțiune, în Dreptul nr. 5/2002, p. 113-116.

Șerban Beligrădeanu, Jurisdicția muncii versus contenciosul administrativ, în Dreptul nr. 2/2016, p. 82-89.

Luciana Bezeriță (Tomescu), Unele aspecte specifice privind răspunderea penală a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 87-95.

Cristian Clipa, Câteva considerații privitoare la răspunderea civilă a funcționarului public. Corelații între răspunderea civilă a funcționarului public și răspunderea patrimonială a administrației ublice în ambientul legislativ instituit prin noul Cod civil, în Revista de Drept Public nr. 4/2013, p. 88-111.

Árpád Egyed, Analiza consecințelor juridice determinate de Legea nr. 140/2017 cu privire la răspunderea patrimonială a aleșilor locali, a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică locală, în Revista de Drept Public, Supliment, 2018, p. 137-150.

Gabriela Cristina Frențiu, Competența de soluționare a unei contestații formulate de funcționarul public nemulțumit de dispoziția conducerii unității privitoare la încadrarea sa într-o anumită categorie, clasă, grad, profesie, în Dreptul nr. 1/2006, p. 85-94.

Diana Ilica, Infracțiuni prevăzute de Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public nr. 2/2003, p. 71-80.

Theodor Mrejeru, Elena Ilie, Condițiile pentru numirea în funcție și răspunderea juridică a funcționarilor publici, în Juridica nr. 2/2000, p. 59-61.

Ioan Santai, Implicații ale incidenței legii contenciosului administrativ asupra statutului funcționarului public, în Dreptul nr. 5/2001, p. 100-109.

Anton Trăilescu, Limitele competenței în materia aplicării sancțiunilor disciplinare prevăzute de Legea nr. 188/1999, în Dreptul nr. 1/2009, p. 92-98.

Verginia Vedinaș, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003, p. 93-94.

Doctrină românească postbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Maria Florescu, Statutele profesionale în R.S. România, Ed. Academiei, București, 1985.

Antonie Iorgovan, Valentina Gilescu, Drept administrativ și știința administrației. Partea introductivă. Funcția publică din administrația de stat, T.U.B., 1986.

II. Studii, articole

Antonie Iorgovan, Spre un Statut al funcționarilor din administrația noastră de stat. Propuneri *de lege ferenda*, în A.U.B., seria Drept, 1985, p. 86-88.

Mihai Oroveanu, Considerații privind necesitatea, principiile și conținutul unui statut al funcționarilor din administrația de stat, în Studii și Cercetări Juridice nr. 3/1978, p. 269-276.

Doctrină românească interbelică

I. Tratate, cursuri, monografii

Constantin Dissescu, Curs de drept public român, vol. III, Dreptul administrativ, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1891.

Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ. Principii generale, vol. I, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan", București, 1934.

Victor Onișor, Tratat de drept administrativ român, Cluj, 1923.

Erast Diti Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944.

Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" S.A., București, 1929.

Marin Văraru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Librăriei Socec&Co, Societate Anonimă, București, 1928.

Jean Vermeulen, Statutul funcționarilor publici, Institutul de arte grafice Vremea, București, 1933.

II. Studii, articole

Petre Alexandrescu, O problemă de moralitate a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public, an VII, 1932, p. 87-102.

Petre Alexianu-Roman, Rostul școalelor de pregătire profesională a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public, an XII, 1937, p. 333-342.

George Alexianu, Observații asupra statutului funcționarilor publici, în Revista de Drept Public, an III, 1928, p. 72-92.

Constant Georgescu, Pregătirea profesională a funcționarilor publici, în Revista de Drept Public, an II, 1927, p. 662-688.

Jean Popovici, Executiva permanentă în Anglia (Civil Service), în Revista de Drept Public, an XI, 1936, p. 19-52.

Alexandru E. Silvian, Funcționarii publici angajați cu contract (studiu de jurisprudență), în Revista de Drept Public, an X, 1935, p. 144-192.

Jean Vermeulen, La loi administrative roumaine de 1938 et le statut légal des fonctionnaires publics, în Revista de Drept Public, an XIII, 1938, p. 513-555.

Doctrină străină

Jean-Bernard Auby, Jaqueline Dutheil de la Rochère, Traité de droit administratif européen, 2eme Édition, Editions Bruylant, Bruxelles, 2014.

Jean Marie Auby, Robert Ducos Ader, Droit administratif, ed. a VII-a, Dalloz, Paris, 1986.

Charles Debbasch, Science administrative, ed. a V-a, Dalloz, Paris, 1989.

Jacques Ziller, Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Éditions Montchrestien – E.J.A., Paris, 1993.

Jacques Ziller, Égalité et mérite – L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne, Bruxelles, IEAP – Bruylant, 1988.

Jean-Luc Bodiguel, Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze, LGDJ, Paris, 1994.

Alain Claisse, Marie-Christine Meininger, Fonctions publiques en Europe, Montchrestien, Paris, 1994.

Jean Michel De Forges, Droit de la fonction publique, Paris, PUF, 1986.

Serge Salon, Jean Charles Savignac, La fonction publique, Paris, Sirey, 1985.

Bernard Stirn, Yann Aguilla, Droit public français et européen, Edition Presses de sciences po et Dalloz, Paris, 2014.

F. Dreyfus, Les fondements philosophiques et politiques des systèmes de fonction publique. Les cas français et britannique, Revue de droit public nr. 1/1993.

B.C.U. „M.EMINESCU" IAȘI
ȘTIINȚE ECONOMICE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În contextul recentei unificări a legislației administrative „într-o veritabilă biblie a puterii executive", eveniment deosebit de important pentru întreaga știință a dreptului administrativ, s-a impus, după doar 2 ani de la publicarea ediției anterioare, apariția unei noi ediții a primului volum care tratează aspecte generale și noțiuni fundamentale de drept administrativ, precum și materia referitoare la administrația publică și personalul din administrație, în lumina dispozițiilor actuale cuprinse în Codul administrativ, dar și a doctrinei și jurisprudenței.

Ediția a 5-a marchează o premieră sub mai multe aspecte: în raport de ediția anterioară au fost restructurate reperele bibliografice, care au fost regrupate la finalul celor 3 instituții fundamentale abordate pe parcursul celor 28 de prelegeri: *partea introductivă, administrația publică, personalul din administrație.* De asemenea, conținutul noii ediții a fost supus unui proces de sinteză, fiind înlăturate o serie de informații considerate mai puțin relevante, iar la unele titluri și subtitluri au intervenit unele adaptări necesare.

În analiza instituțiilor sunt avute în vedere acele elemente importante, de actualitate din legislația, doctrina și jurisprudența dreptului administrativ românesc, dar și aspecte de natură istorică și de drept comparat.

Modalitatea în care este abordată disciplina, prin prezentarea relativ sintetică și la obiect a instituțiilor analizate, permite cititorului să acceseze cu ușurință informațiile și să obțină o înțelegere temeinică a materiei prezentate.

Preț 79,90 lei
ISBN 978-606-18-0993-6
ISBN 978-606-18-0994-3
9 786061 809943
www.beckshop.ro

BCU IASI / ... UNIVERSITY LIBRARY